



Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*Il Performance Contracting nelle
Amministrazioni Pubbliche:
problematiche e prospettive*

Antonio Nisio, Rossella De Carolis, Stefania Losurdo

Pavia, February 2014

N. 3/2013

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Il Performance Contracting nelle Amministrazioni Pubbliche: problematiche e prospettive

Antonio Nisio, Rossella De Carolis, Stefania Losurdo

Abstract

The process of public services outsourcing has created a system of parties that contribute to needs satisfaction and to public value creation. The functional separation between the public administration and the utilities producers requires a rethinking of traditional control systems, to enable a more effective process of measurement and evaluation of overall performance and improve decision-making at political, strategic and operational level. This paper identifies, on theoretical basis, the role that the service contract can play in increasing emphasis on performance.

Il processo di esternalizzazione dei servizi pubblici ha creato un sistema di soggetti che contribuiscono alla soddisfazione dei bisogni e alla creazione di valore pubblico. La separazione funzionale tra la Pubblica Amministrazione e i soggetti produttori di servizi richiede un ripensamento dei classici sistemi di controllo, al fine di consentire un più efficace processo di misurazione e valutazione delle complessive performance e migliorare il processo decisionale a livello politico, strategico e operativo. L'obiettivo del paper è individuare, sulla base degli approcci teorici, il ruolo che contratto di servizio può avere nel contribuire a sviluppare una tensione continua alla performance da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Keywords: Performance-Based Contracting, Public Utilities, Outsourcing.

1 – Premessa

Dai primi anni '80 la maggior parte dei paesi OECD è stata interessata da un ampio processo di riforma a livello di macro e micro-management (Kettl, 1992; 2000), ispirato ai principi del New Public Management (Hood, 1991, 1995; OECD, 1997) e più recentemente della Public Governance (Borgonovi, 2005; Rhodes, 1996, Kooiman J., Van Vliet M., 1993; Kickert W.J.M., Klijn E.H., 1997). Quest'onda riformatrice ha, tra l'altro, evidenziato la necessità di porre attenzione ai risultati e di introdurre sistemi di performance measurement and management (Pollitt, Bouckaert 2004; Hood 2005;

Van Dooren, Bouckaert, Halligan 2010) al fine di perseguire gli obiettivi progresso dell'intero Paese (Hope, 2013).

I cambiamenti si sono realizzati con tempi e modi diversi nei vari Paesi, secondo il contesto istituzionale, storico e politico, ma caratterizzandosi ovunque come una sostanziale e continua riforma della Pubblica Amministrazione in senso manageriale.

La crisi della finanza pubblica, congiunta all'esigenza di produrre servizi più efficienti e più rispondenti ai bisogni pubblici, ha condotto a esternalizzare i servizi (Savas, 2000), separando le attività di indirizzo, governo e regolazione, rimaste in capo alle amministrazioni pubbliche, da quelle di produzione affidate a soggetti terzi, pubblici o privati, profit o non profit (Borgonovi, 2005; Vetrillo, 2006).

La separazione dei ruoli tra soggetto titolare della funzione e soggetto erogatore del servizio pubblico comporta la necessità di ripensare complessivamente le logiche e gli strumenti di programmazione, misurazione e valutazione delle performance realizzate.

Le amministrazioni pubbliche, titolari della responsabilità degli effetti sociali ed economici, devono sviluppare la capacità di organizzare e guidare tutti i soggetti che concorrono e partecipano alla definizione e realizzazione dei servizi e delle politiche pubbliche.

La scelta dell'esternalizzazione consiste nell'affidamento a un soggetto terzo di un'attività a rilevanza pubblica, cioè strumentale alla soddisfazione di un bisogno pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione Pubblica (AP) deve dotarsi di strumenti che consentano di coprogrammare la performance attesa e di misurare e valutare la realizzata¹. Inoltre, l'esperienza maturata ha dimostrato i limiti di un approccio basato sulla mera contrapposizione d'interessi e ha aperto la strada, nella dottrina e nella prassi, alla ricerca di nuovi e migliori strumenti per consentire l'erogazione di servizi pubblici idonei, nella qualità e nella quantità, a soddisfare i bisogni della collettività amministrata (Longo, 2009). Tra di essi rientra il contratto di servizio.

Tradizionalmente il contratto di servizio è stato utilizzato come strumento di regolazione dei rapporti tra l'amministrazione pubblica "cliente" e il soggetto terzo "fornitore".

Il presente lavoro, partendo dall'analisi della dottrina nazionale e internazionale, in tema di nuove modalità organizzative e gestionali nell'erogazione dei servizi pubblici locali e di rinnovate esigenze informative per il governo dei servizi (Grossi, Mussari, 2004; Farneti, 1995; Mele, 2009; Padovani, 2004; Riccaboni, Arezzini, 2007; Young, Padovani, 2008; Agranoff R., 2006; Deidda Gagliardo, 2007; Klijn E.H., 2008; Provan K.G., Kenis P, 2007), si pone l'obiettivo:

- di esplicitare quali possano essere il processo di definizione, la struttura e i contenuti del contratto di servizio, che, coordinato con i Piani industriali e le Carta dei servizi, supportino il sistema di performance measurement and management;
- di verificare come il contratto di servizio possa svolgere un ruolo attivo nell'ambito del ciclo di gestione della performance dell'AP (Donahue,

1989; Martin, 1999; 2007; Behn, 2003; Kettner, Martin, 1995);

- nonché, di analizzare quali siano le condizioni organizzative, culturali e di contesto che possano favorire l'utilizzo del contratto di servizio in ottica performance based.

2 – Il processo di esternalizzazione dei servizi pubblici

Nelle amministrazioni pubbliche di molti Paesi si è sviluppata una cultura maggiormente orientata alla performance e alla necessità di misurarla (Jackson, Palmer 1992; Bouckaert 1995; Hatry 1999). Una crescente attenzione, in particolare, è stata rivolta all'efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi pubblici, da perseguire anche attraverso il passaggio da strutture burocratiche centralizzate ad ambienti gestionali più decentrati (Petrie, 2002).

Il tema dell'esternalizzazione di attività e di servizi è centrale nel percorso di riforme (Mussari, 2011), nella direzione di una rielaborazione profonda e decisa del vecchio modello dell'intervento pubblico (Mele, 2009).

Con l'esternalizzazione l'amministrazione instaura un rapporto di tipo contrattuale con il fornitore rimanendo direttamente responsabile della soddisfazione del bisogno pubblico. Tale processo dà luogo a un sistema di rapporti triangolare (Archibugi et al., 2000) tra i soggetti coinvolti:

- l'azienda che eroga e gestisce il servizio, impegnata di norma al raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità;
- i cittadini nella loro duplice funzione di finanziatori dell'amministrazione pubblica e di utenti finali dei servizi;
- l'AP titolare della funzione pubblica e responsabile del servizio (Canaletti, et al., 2010).

All'AP compete l'analisi dei bisogni pubblici, l'attività di indirizzo, di coordinamento e di controllo degli input, degli output e degli outcome raggiunti: essa deve *steering not rowing* (Osborne, Gaebler, 1992). Essa abbandona la funzione produttiva ed erogativa in senso stretto e assume un ruolo attivo "per il miglioramento complessivo dell'azione amministrativa secondo una logica di collaborazione e di scambio reciproco" (Ricci, Landi, 2009: pp. 311-334) tra i soggetti coinvolti nella soddisfazione dei bisogni pubblici.

La letteratura nazionale (tra gli altri Mussari, 2005; Meneguzzo, et al., 2006; Padovani, 2004), e internazionale (tra gli altri Kettl, 1992; 2000; Darwin, et al., 2000; Walsh, 1995; Savas, 2000) si è ampiamente soffermata sulle motivazioni che spingono l'AP a esternalizzare la produzione di determinati segmenti di attività e di servizi, nonché sui rischi connessi all'utilizzo di tale strumento (Chandler, Feuille, 1991;

1 Kooiman J. e Van Vliet M. sostengono che le amministrazioni pubbliche sono responsabili della performance di sistema, in Kooiman J., Van Vliet M., Governance and public management, in Eljassen K.A., Kooiman J., Managing public organizations: lessons from contemporary european experience Sage, London, 1993

Kettl, 1993; Seindenstat, 1999; Kakabasde A., Kakabasde N., 2000).

Al fine di ridurre i rischi dell'esternalizzazione ed evitare "l'esternalizzazione per abbandono" è necessario instaurare un rapporto relazionale con il gestore esterno in particolar modo combinando gli interessi del soggetto che assume l'incarico con gli interessi dell'amministrazione, non sempre coincidenti (Vetritto, 2006), rafforzare la funzione di pianificazione strategica in capo all'AP nonché predisporre, implementare e applicare adeguati meccanismi di controllo e di incentivo e idonei strumenti correttivi.

3 – Nuovi fabbisogni informativi per il governo dei servizi pubblici

Il processo di esternalizzazione deve essere accompagnato dalla capacità del soggetto pubblico di indirizzare, coordinare e controllare l'attività di tutti coloro che concorrono alla soddisfazione dei bisogni pubblici. Le principali criticità nell'ambito dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e le aziende produttrici riguardano le asimmetrie informative e di potere che spesso rendono poco trasparente la gestione dei servizi pubblici a discapito del valore per gli utenti. La causa è da imputare alla perdita da parte dell'AP del know how del servizio e, quindi, della possibilità di effettuare un'effettiva valutazione della performance (Migale, 2004). Il controllo della performance dei servizi pubblici esternalizzati, pur oggetto di riflessione da parte della dottrina economico aziendale, è stato trascurato dalla prassi e non affrontato per molto tempo in maniera compiuta dal legislatore, con il risultato che una buona fetta di servizi è sfuggita al controllo sistematico dell'AP. Nell'ambito del sistema integrato di controlli interni e di misurazione e valutazione della performance organizzativa nelle amministrazioni pubbliche locali (APL) non possono essere trascurati i servizi affidati all'esterno (Migale, 2004; Persiani, 2003; Normann R., Raminez R., 1993, Voets J., Van Dooren W., De Rynch F., 2008). Tralasciare i servizi esternalizzati significherebbe rinunciare al principio di integralità del processo di programmazione e controllo di tutte le attività di cui è responsabile l'AP (Farneti, 1995). Occorre individuare gli strumenti del controllo dei servizi esternalizzati e integrarli nell'ambito del sistema di controllo interno dell'AP per diverse ragioni: verificare il grado di soddisfazione dei bisogni e il livello di performance conseguito; acquisire una base di informazioni per le decisioni.

Con il d.lgs. 150/2009, in tema di ciclo della performance, e il d.l. 174/2012, in tema di controlli interni nell'APL, si è fissata, a livello normativo, l'esigenza di misurare, valutare e gestire la performance nell'erogazione diretta o attraverso organismi gestionali esterni dei servizi pubblici.

Per rispondere a tali esigenze il controllo non può essere limitato all'inizio e alla fine del periodo di affidamento, ma deve essere eseguito con continuità per tutta la durata del rapporto.

Il punto di partenza per le scelte pubbliche è l'individuazione dei bisogni della collettività e la conseguente definizione degli obiettivi strategici e delle politiche di intervento pubblico (Borgonovi, 2005). La definizione del disegno complessivo dei servizi pubblici segue due direzioni (Gori, Vittadini, 1999): a) analisi delle risorse disponibili e degli obiettivi strategici del complesso delle aziende che fanno capo all'AP; b) individuazione, nell'ambito di specifici piani, del livello di servizi che s'intende garantire, specificandone gli aspetti qualitativi e quantitativi.

In coerenza con le scelte di gestione complessiva dei servizi (obiettivi macro) si devono definire gli obiettivi specifici/aziendali (obiettivi micro). Tale attività non deve essere interpretata come un'indebita intromissione nell'autonomia decisionale dell'azienda, ma come un necessario coordinamento tra titolare del servizio e soggetto erogatore (Persiani, 2003). La gestione dei rapporti con i soggetti terzi e la ricerca di strumenti, formalizzati e non, per la responsabilizzazione sugli obiettivi costituiscono, invero, un'attività strategica per l'AP. Quest'ultima è sempre più configurabile come gestore di relazioni basate sulla concertazione e sulla collaborazione (Garlatti, 2004). Tali rapporti non si esauriscono nella fase iniziale dell'affidamento, ma si sviluppano per tutta la durata del contratto, alimentate dai flussi informativi derivanti da rendiconti periodici, che permettano di fornire al vertice dell'AP le informazioni necessarie a valutare i risultati raggiunti e, eventualmente, a riposizionare gli obiettivi (Formez, 2002; O'Toole, 1997; Agranoff, 2006).

Il controllo sui risultati può assumere più forme (Riccaboni, Arezzini, 2007). L'amministrazione esercita, infatti, un controllo, *c.d. diretto*, teso a monitorare la performance della società affidataria del servizio in termini di efficienza nell'uso delle risorse, di efficacia nel conseguimento degli obiettivi fissati in fase di pianificazione e programmazione, di economicità nel senso di congruenza tra le varie grandezze espressione di costi e ricavi e di sostenibilità finanziaria. Il controllo diretto permette all'AP, che con l'esternalizzazione ha trasferito il know how sui servizi, di poter ottenere uno storico di informazioni sulla gestione, senza le quali non sarebbe possibile riformulare idonee scelte strategiche. Il controllo *istituzionale*, invece, ha contenuto, motivazioni e modalità di esercizio diversi dal controllo diretto. L'AP, titolare della funzione pubblica, è tenuta a monitorare il grado di soddisfazione dei bisogni pubblici senza alcuna distinzione tra produzione in economia e in outsourcing. Il controllo istituzionale può essere ulteriormente scomposto in tre diverse forme di controllo che si dif-

ferenziano in base all'oggetto: controllo della qualità, controllo contabile e controllo strategico.

Le AP, con riferimento alle diverse forme di controllo, adottano modalità, strumenti e contenuti più idonei rispetto alle proprie caratteristiche ed esigenze, anche al fine di disporre di un insieme di regole per disciplinare i profili di pubblico interesse e, quindi, controllarne l'effettivo rispetto (Persiani, 2003). Il sistema di misurazione della performance delle AP, in relazione alle attività esercitate in concorso con soggetti esterni, deve prevedere:

- strumenti informativi finalizzati alla misurazione e valutazione della performance dell'attività esternalizzata;
- informazioni rilevanti;
- tempistica dei report;
- soggetti responsabili della qualità e della tempestività dell'informazione;
- meccanismi di incentivo;
- procedure di verifica delle informazioni prodotte.

Tra gli strumenti a supporto della misurazione e valutazione della performance delle attività esternalizzate vi è il contratto di servizio, il quale oltre a definire il contenuto legale del rapporto, dovrebbe prevedere obblighi di cooperazione, di reporting e di controllo sia direzionale sia strategico.

4 – Dal Regulatory Contracting (RC) al Performance Contracting (PC)

Nella logica burocratica il controllo della qualità dei risultati è sempre stato inteso come mero controllo dei processi (Borgonovi, 2005).

Il contratto di servizio ha assunto, in questa visione, funzioni di tutela dell'interesse generale, specificando le obbligazioni, i processi, gli input e realizzando una separazione funzionale di responsabilità.

Tale approccio si è dimostrato inefficace e ha condotto a una progressiva riduzione della qualità del servizio e all'aumento dei costi. L'attenzione agli input è incoerente rispetto a un'organizzazione pubblica sempre più orientata alla performance. La nozione di public performance si presenta ampia, complessa e di difficile misurazione (Van Dooren et al., 2010). Essa è:

- multidimensionale, riguarda l'intero processo di produzione, dagli input agli output e agli outcome, e gli effetti di questi ultimi sui bisogni (Bouckaert, Halligan 2008),
- multilivello, deve interessare tutti i diversi livelli organizzativi micro, meso e macro (Bouckaert, Halligan 2008) coprendo l'intera catena del valore;
- soggettiva, cioè deve essere interpretata attraverso le lenti di coloro che sono coinvolti nella sua creazione, realizzazione e valutazione (Thomas, 2007).

Il contratto di servizio, in una logica *managing for results*, deve essere strutturato secondo modalità che consentano la misurazione e la valutazione della performance dei soggetti esternalizzati e la capacità di raggiungimento degli obiettivi dell'AP (Padovani, 2004). Verso la fine degli anni '80, negli Stati Uniti si è iniziato a parlare di *performance contracting (PC)* in contrapposizione al *regulatory contracting (RC)* (Donahue, 1989). Il contratto di servizio, nella logica regulatory, si basa sull'assunto che esista *one best way* per erogare servizi pubblici e che, pertanto, sia sufficiente una puntuale definizione negoziale dei processi produttivi ed erogativi.

I contratti di tipo regulatory (Macneil, 1974) sono caratterizzati dalla presunzione di completezza, dall'irrelevanza dell'identità delle parti, dalla prevalenza degli aspetti formali, dalle sanzioni previste in caso di mancato rispetto degli obblighi contrattuali.

Ogni contrattazione, in realtà, è caratterizzata dalla razionalità limitata e da possibili comportamenti opportunistici delle parti, che generano costi di transazione (Williamson, 1986). Tali costi aumentano nei contratti a lungo termine per la difficoltà di prevedere tutti i possibili eventi futuri e le modalità con cui affrontarli.

Di conseguenza si sono avuti contratti incompleti, che hanno richiesto rinegoziazioni delle condizioni ogni qualvolta si sono realizzate situazioni non previste.

La specificità delle prestazioni è altra causa di incompletezza dei contratti e porta spesso a concentrare l'attenzione su ciò che risulta misurabile ma non necessariamente sugli aspetti più importanti della prestazione (Holmstrom, Milgrom, 1992).

La filosofia del PC, invece, pone l'accento sull'impatto dei servizi erogati sui bisogni dei cittadini-utenti. Essa consente il superamento della logica della mera contrapposizione di interessi tra soggetto affidante e soggetto erogatore ed esalta la dimensione cooperativa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di qualità, efficacia, efficienza e impatto del servizio pubblico, nonché alla maggiore collaborazione nella produzione e scambio di informazioni. In vari Paesi, il PC è uno degli strumenti adoperati ai diversi livelli di governo per migliorare la performance dei servizi.

A oggi, non esiste una definizione comunemente accettata di PC, in quanto trattasi di uno strumento che ha assunto configurazioni assai diverse. Accogliamo ai nostri fini la definizione di Martin (1999: pp. 1-2): "*A performance-based contract can be defined as one that focuses on the outputs, quality and outcomes of service provision and may tie at least a portion of a contractor's payment as well as any contract extension or renewal to their achievement*". Il *performance based contract (PBC)* è, dunque, uno strumento che definisce aspettative di performance in termini di output, di outcome e di qualità piuttosto che

di metodi, di processi, di sistemi di produzione ed erogazione. In tal senso il PC consente lo sviluppo di creatività e innovazione nella fornitura dei servizi esternalizzati poiché, non concentrandosi sui processi, lascia liberi i gestori di scegliere modalità organizzative, produttive ed erogative (Martin, 2002). I vantaggi del PC sono molteplici (Kettner, Martin, 1995):

- chiara definizione delle aspettative del contratto;
- responsabilità condivisa con il gestore;
- incentivo a sperimentare metodi alternativi e più efficienti di gestione;
- possibile comparazione dei costi e della qualità tra i gestori;
- costruzione di una base informativa sui fattori che influenzano la performance.

Martin (2002) sottolinea, in particolare, come il PBC sia in grado di cambiare il comportamento dei contraenti in modo da indurli a focalizzarsi maggiormente sulle performance. Gli obiettivi di performance sono obiettivi condivisi tra i contraenti ed entrambi hanno interesse al loro conseguimento.

Nel PC il pagamento e la stessa possibilità di rinnovo del contratto possono essere legate alle performance del gestore. L'intento è di responsabilizzare il gestore prevedendo standard di rendimento e misure chiare e orientate ai risultati, in stretta correlazione con la maggiore autonomia di cui egli gode. Il PC è stato principalmente utilizzato con successo per i servizi alla persona. Esistono, tuttavia, i margini per ritenere che tale strumento sia funzionale anche per altre tipologie di servizio. Gli studi dimostrano che il PC possa essere adoperato in maniera più semplice ed efficace per gli "hard-services" (per esempio manutenzione parchi, manutenzione delle strade e riparazione, servizi di custodia, ecc) (Martin, 2002).

Dall'esperienza sono emersi una serie di fattori critici per il successo del PC (Quality improvement center on the Privatization of Child Welfare Services, 2009):

- comunicazione continua tra amministrazioni pubbliche e private;
- misure chiare delle prestazioni;
- trasparenza sulle sanzioni e sugli incentivi;
- fiducia reciproca dei ruoli e delle responsabilità;
- definizione chiara dei ruoli e delle responsabilità;
- contrattazione continua tra i due soggetti coinvolti, che non si esaurisce alla fase iniziale del rapporto.

Un ruolo significativo è svolto dal sistema delle relazioni tra le parti. MacNeil (1980), pur non negando la validità della teoria classica del contratto (Campbell, 2004), enfatizza il ruolo giocato dalla flessibilità, dal confronto e dall'utilizzo di meccanismi non legali per la risoluzione di eventuali conflitti (modello relazionale). A differenza del modello transazionale, basato sulla competizione, il modello relazionale si basa sulla cooperazione e sulla necessità di comunicazioni frequenti in grado di sviluppare una

fiducia reciproca. Essa ha un effetto positivo sull'esternalizzazione perché da un lato è un elemento deterrente verso comportamenti opportunistici, dall'altro riduce i costi di transazione (Sicilia, 2010).

5 – Modelli e approcci al PC

Affinché un contratto possa definirsi di tipo performance based, oltre ai contenuti legali, deve avere i seguenti requisiti (General Accounting Office, 2002):

- definire i risultati da conseguire, piuttosto che le modalità di svolgimento delle attività;
- stabilire gli standard di performance da misurare (*set measurable performance standards*);
- prevedere le modalità attraverso cui valutare la performance del gestore nell'ottica di sistema pianificato di controllo della qualità (tecniche di controllo, *reporting*, opzioni per la risoluzione delle controversie, meccanismi di revisione del contratto, modalità che assicurino il rispetto degli obblighi amministrativi, delle leggi e dei regolamenti);
- identificare idonei sistemi di incentivo, sia positivi sia negativi.

Esistono più approcci al PC (Martin, 2007) riassunti nella Tabella 1.

Elemento comune è la previsione di incentivi finanziari al raggiungimento di determinati livelli di servizio. Può, però, essere vantaggioso evitare di inserire incentivi finanziari nella fase di avvio del contratto al fine di concentrare l'attenzione sull'implementazione del sistema di collaborazione e di monitoraggio. Solo in seguito si formuleranno i collegamenti tra performance e incentivi finanziari e/o rinnovi o proroghe del termine di durata.

Il monitoraggio della performance è condizione necessaria affinché il PC possa costituire uno strumento di gestione strategica. Il *performance monitoring* supera il concetto di controllo di gestione, orientato verso l'interno, per concentrarsi verso l'esterno sul "controllo del gestore" (Mussari, 2005). Il performance monitoring risponde ampiamente alle crescenti esigenze di *accountability* ed è strettamente collegato alla necessità di servirsi di indicatori chiari e misurabili, sia in termini di processo produttivo (input, processi), che di performance (output, qualità e outcome).

L'amministrazione deve redigere il piano di monitoraggio ancor prima di pubblicare l'offerta (Eggers, 1997). Il piano dovrebbe prevedere (Friedman, 1997):

- obblighi di reporting,
- modalità attraverso cui condividere le informazioni (i materiali e gli incontri),
- procedure di reclamo,
- strumenti di rilevazione della customer satisfaction.

Tabella 1 – *I modelli di Performance-Based Contracting*

APPROCCI	DESCRIZIONE
<i>Bonus</i>	Prevede compensi aggiuntivi correlati a determinati livelli di produzione, qualità e risultati. I compensi sono predeterminati e condivisi con l'imprenditore. Si distinguono <i>bonus approaches</i> : sui costi, sulla proroga del termine del contratto, sul benchmarking.
<i>Step up - step down</i>	Prevede la determinazione di un livello base per le prestazioni. Il confronto tra i risultati e il livello base sarà oggetto di disincentivi finanziari (per risultati < livello base) o di incentivi (per risultati > livello base).
<i>Hold back</i>	Prevede che l'amministrazione trattenga parte dei compensi stabiliti nel contratto (ad es. 10%, 15%) fino alla verifica di congruità delle prestazioni agli obiettivi prefissati.
<i>Gain sarin</i>	Prevede una compartecipazione del gestore ai risparmi di costo conseguiti ovvero a entrate supplementari. Tali incentivi sono utilizzati per incoraggiare le imprese a ridurre i costi di erogazione dei servizi.
<i>Milestone</i>	Prevede che ogni utente sia considerato come un singolo progetto, con un punto di partenza ben identificabile (entrata in servizio), un punto di arrivo (uscita dal servizio) e altre <i>milestone</i> intermedie. Per ogni progetto è stabilito un compenso fisso e il gestore guadagna una parte del canone ogni volta che l'utente consegue ogni obiettivo intermedio.
<i>Output</i>	Prevede un collegamento diretto tra il compenso e la quantità di servizio offerto. Il gestore sarà retribuito a una quota fissa per ogni servizio erogato.

6 – Il performance contracting nel sistema di programmazione e controllo e nel ciclo della performance delle amministrazioni pubbliche locali

L'esternalizzazione non è un semplice rapporto di fornitura di beni o servizi a favore dell'AP, ma una vera e propria scelta di partnership con soggetti terzi. A tal fine è necessario che l'AP definisca il portafoglio delle aree strategiche di intervento e che all'interno di esse individui quelle su cui concentrare risorse umane, strumentali e finanziarie per la produzione in economia. Per le attività esternalizzate è necessario attivare un rapporto di collaborazione caratterizzato da logiche di "partnership", "cooperazione" e "condivisione degli obiettivi" (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2004). L'AP è responsabile della verifica dell'efficacia e della qualità delle prestazioni, del controllo strategico e della valutazione delle performance. Al soggetto produttore va riconosciuta la massima autonomia imprenditoriale in modo da favorire la migliore efficienza e innovazione di prodotto e di processo. Nei servizi esternalizzati l'AP deve definire e controllare il risultato finale in termini di impatto sui bisogni dei cittadini (outcome) e presidiare la governance dell'intero processo.

Per incrementare le possibilità di ottenere risultati positivi, il processo di esternalizzazione deve essere articolato in maniera ciclica. La prima fase di tale ciclo è rappresentata dalla definizione delle attività e dei servizi da esternalizzare in una logica make or

buy. Tale decisione rappresenta una scelta di ordine strategico che non dovrebbe essere determinata da situazioni contingenti (riduzione dei costi, aggiramento limiti di finanza pubblica etc.). Pertanto, essa deve trovare collocazione nei documenti della pianificazione strategica dell'AP e in particolare, nel caso delle Amministrazioni Pubbliche Locali (APL), nel Piano Generale di Sviluppo, nella Relazione Previsionale e Programmatica e nel Piano della Performance e per i riflessi sulla dimensione finanziaria nel Bilancio di Previsione Pluriennale.

La fase successiva è rappresentata dalla valutazione delle condizioni dell'esternalizzazione e dalla definizione dei criteri di scelta del soggetto affidatario. È in questa fase che la logica PC può svolgere un ruolo per migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi: si devono definire adeguatamente le dimensioni relazionali su base collaborativa, le responsabilità, i contributi e i flussi comunicazionali in ottica di perseguimento delle diverse dimensioni della performance. Tutto ciò è da trasfondere nel contratto di servizio. I contenuti del *performance based contract*, in relazione alla misurazione, valutazione e gestione della performance dell'attività o del servizio, dovranno essere allineati alle previsioni del sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'APL, nonché prevedere l'integrazione del sistema informativo aziendale del soggetto affidatario con il sistema informativo e dei controlli interni dell'amministrazione affidante. È, pertanto, necessario che l'APL nell'elaborazione del sistema di programmazione e controllo e di misurazione e valutazione delle performance preveda esplicitamente la

presenza di attività e servizi esternalizzati e che siano enunciate le modalità, le fasi, i soggetti e le responsabilità. Ciò per presidiare la complessiva catena del valore (Porter, 1985), che comprende i contributi dell'amministrazione affidante e del partner. Nella logica performance based il contratto di servizio deve riportare al suo interno l'"estratto" del complessivo sistema di misurazione e valutazione della performance e delle procedure di programmazione e controllo riguardante i servizi. In particolare dovranno essere previsti:

- le modalità attraverso le quali debbano essere fissati e revisionati gli obiettivi del partner in relazione agli obiettivi strategici dell'APL;
- gli indicatori volti alla misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi e di qualità dell'attività o del servizio;
- i target da perseguire;
- i contenuti della carta dei servizi esternalizzati e le modalità della sua conoscibilità per i cittadini;
- le modalità e i tempi di monitoraggio e rendicontazione delle performance conseguite;
- i criteri, i tempi e la strumentazione con cui dati e informazioni saranno trasmesse all'APL,
- le opportune procedure di audit su tali dati e informazioni;
- i criteri attraverso i quali saranno valutati i dati e le informazioni;
- gli incentivi legati al grado di perseguimento degli obiettivi;
- le modalità di conciliazione nel caso di divergenze nel processo di valutazione delle performance.

La gestione della relazione con il partner dovrà consentire all'APL una continuativa possibilità di controllo del grado di perseguimento degli obiettivi di performance fissati. In particolare il sistema di controllo di gestione deve consentire all'APL il monitoraggio e il controllo delle dimensioni di performance previste dal contratto di servizio, concordate in sede di programmazione e riportate nella carta di servizi.

Il Contratto di servizio deve consentire che la qualità dei servizi sia fissata, gestita, monitorata e rendicontata con modalità e strumenti identici a quelli utilizzati per i servizi e le attività prodotte in economia. È, pertanto, necessario definire le stesse dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità dei servizi: accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia. L'APL deve avere continua contezza della qualità non solo tecnica ma anche, e soprattutto, percepita. Si devono prevedere nell'ambito del contratto di servizio le modalità e la tempistica della rilevazione della customer satisfaction e della tempestiva comunicazione dei dati al sistema dei controlli interni dell'amministrazione, anche ai fini della misurazione e valutazione della performance.

Oggetto di previsione deve essere, anche, la gestione dei reclami. Essa deve avvenire in maniera coordinata tra l'amministrazione e il soggetto gestore, in

una logica di miglioramento continuo:

- del singolo servizio e
- delle politiche e dei programmi volti a soddisfare il particolare ambito dei bisogni sul quale agisce il servizio.

In fase di controllo in itinere e, poi, di riprogrammazione le valutazioni emerse formeranno oggetto di specifiche indicazioni ai diversi settori dell'amministrazione e al gestore al fine di migliorarne la complessiva capacità di impattare sui bisogni dei cittadini e del territorio (ad esempio nel caso del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani i flussi informativi alimenteranno il processo di pianificazione e controllo strategico per l'intera amministrazione e di controllo gestionale per la società appaltatrice, per il settore ambiente, per il settore polizia locale, eventualmente per il settore istruzione e cultura, etc.).

In Italia anche il legislatore ha preso atto dell'accresciuto e ora fondamentale ruolo svolto dai servizi esternalizzati nella risposta ai bisogni delle collettività e dei territori e della necessità da parte degli enti di sviluppare e/o migliorare la capacità di governance del complessivo aggregato pubblico locale (ente pubblico e insieme di partner che contribuiscono all'erogazione di servizi).

Il decreto legislativo 150/2009 prevede, senza distinguere le modalità attraverso le quali il servizio o l'attività è prodotto ed erogato, che:

- “La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche” (art. 3, c.1).
- “Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:
 - a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
 -
 - c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
 -
 - g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;”(art. 8).

La Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT) nelle proprie delibere ha più volte affermato che per una adeguata valutazione della capacità delle amministrazioni pubbliche di incidere sui bisogni sia necessario includere il contributo in termini di output e outcome offerto anche dai *contributor* e tra questi i soggetti affidatari.

È, pertanto, necessario che nella definizione dei contratti di servizio sia definita con attenzione e giusta rilevanza la dimensione della gestione, della misurazione e valutazione della performance.

Nonostante la dottrina, come in precedenza scritto, abbia evidenziato i vantaggi del performance based

contract, si sono riscontrati nella prassi forti ostacoli all'utilizzo di tali strumenti tra i quali:

- la scarsa conoscenza delle modalità attraverso le quali misurare e valutare le performance,
- l'asimmetria informativa nella fase iniziale della esternalizzazione
- una cultura organizzativa non relazionale e collaborativa.

Al fine di consentire una riflessione sul contingente caso delle amministrazioni pubbliche italiane è necessario sviluppare la ricerca per verificare:

- quali sono nella realtà delle amministrazioni pubbliche italiane i peculiari fattori che favoriscono o ostacolano l'utilizzo del PC e
- quale sia l'effettivo grado di integrazione dei contratti di servizio nell'ambito dei sistemi di programmazione e controllo e di misurazione e valutazione della performance.

References

Aa.Vv. (2006), *Misurare per decidere*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Agranoff R. (2006), Inside collaborative networks: ten lessons for public managers, in *Public Administration Review*, Special Issue, [56-65].

Archibugi D., Ciccarone G., Marè M. (2000), "Relazioni triangolari nell'economia dei servizi pubblici", *Economia pubblica*, n. 5, [47-82].

Behn R. D. (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 2, [586-606].

Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.

Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (a cura di) (2009), *Management delle istituzioni pubbliche*, EGEA, Milano.

Bouckaert G. (1993), Measurement and Meaningful Management, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, No. 1 [31-43].

Bouckaert G., Halligan J. (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, London.

Campbell D. (2004), *Ian Macneil and The Relational Theory of Contract*, CDAMS, Kobe.

Canaletti F., Massari G. e Nisio A. (2010), "Determinazione e comunicazione del valore" in Mele R. e Mussari R. (a cura di), *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*, Il Mulino, Bologna [389-428].

Chandler T.D. e Feuille P. (1991), "Municipal unions e privatization", *Public Administration Review*, Vol. 51 no. 1 [15-22].

Darwin J., Duberley J., Johnson P. (2000), "Contracting in Ten English Local Authorities: Preferences and

Practices", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No. 1, [38-57].

Deidda Gagliardo E. (2007), *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*, Giuffrè, Milano.

Dipartimento della Funzione Pubblica, *Guida all'esternalizzazione di servizi e attività strumentali nella pubblica amministrazione. Come, quando e perché esternalizzare*, http://www.funzionepubblica.gov.it/media/265191/guida_esternalizzazioni.pdf

Donahue J.D. (1989), *The privatization decision: Public ends, private means*, Basic Books, New York.

Eggers W.D. (1997), "Performance based contracting: Designing State of the art contract administration and monitoring systems" [online] <http://reason.org/files/e0f57a04efae97a83b33c7520dc65dc8.pdf>.

Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giapichelli, Torino.

Formez (2002), *Il controllo negli enti locali*, Atena, Roma.

Formez (2004), *Il contratto di servizio. Elementi per la redazione e la gestione*, Atena, Roma.

Friedman M. (1997), "A Guide to Developing and Using Performance Measures in Resultsbased Budgeting" [online] // <http://www.financeproject.org>.

Garlatti A. (2004), Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali, *Azienda pubblica*, n. 4, [507-525].

General Accounting Office (2002), *Guidance Needed for Using Performance-Based Service Contracting*.

Gori E. e Vittadini G. (1999), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, ETAS, Milano.

Grossi G. e Mussari R. (2004), *I servizi pubblici locali nella prospettiva economica-aziendale*, Editrice Aracne, Roma.

Hatry H.P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington D.C.

Holmstrom B. e Milgrom P. (1992), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job", *Journal of Law, Economics and Organization*, Special Issue 7 [24-52].

Hood C.C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1 [3-19].

Hood C.C. (1995), "The New Public Management in the 1980's: variations on a theme", *Accounting Organizations and Society*, U3: Vol. 20, No. 3 [93-109].

Hoppe K.R (2013), "Performance contracting as a performance management tool in the public sector in Kenya: Lessons of learning", *Teaching Public Administration*, 0144739413488905, first published on May 7, 2013 doi: 10.1177 /014473 94134 8905

Jackson P.M., Palmer B. (1992), *Developing Performance Monitoring in Public Sector Organizations: A*

- Management Guide*, Management Centre, University of Leicester, Leicester.
- Kakabade A. e Kakabade N. (2000), "Critical review. Outsourcing: a paradigm shift", *Journal of Management Development*, Vol. 19, No. 8 [670-728].
- Kettl D.F. (1992), "Micromanagement: Congressional Control and Bureaucratic Risk", in Kettl D. e Ingraham P.W. (a cura di), *Issues for The American Public Service*, Chatham House, New York [94-109].
- Kettl D.F. (1993), *Sharing power: public governance e private markets*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Kettl D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution - A report on the transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington DC.
- Kettner P. e Martin L. (1995), "Performance Contracting in the Human Services: An initial assessment", *Administration in Social Work*, Vol. 19, No. 2 [47-61].
- Kickert w. J. M., Klijn e. H. (1997), *Managing complex networks*, Sage publications, London.
- Klijn E. H. (2008), Governance and governance networks in Europe, in *Public Management Review*, n. 4, (505-525).
- Kooiman j., Van Vliet m. (1993), Governance and public management, in Eljassen K.A., Kooiman J., *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience*, Sage, London.
- Longo F. (2009), I sistemi di governance allargati, in Boronovi E., Fattore G., Longo F., (a cura di) *Management delle istituzioni pubbliche*, EGEA, Milano.
- Macneil I.R. (1974), The Many Futures of Contracts, *Southern California Law Review*, Vol. 47, No. 3 [691-816].
- Martin L.L. (1999), Performance Contracting: Extending Performance Measurement to Another Level, *Public Administration Times*, Vol. 22, No.1-2.
- Martin L.L. (2002), Performance-based contracting for human services: lessons for public procurement?, *Journal of Public Procurement*, Vol. 2, No. 1, [55-71].
- Martin L.L. (2007), Performance-Based Contracting For Human Services: A Proposed Model, *Public Administration Quarterly*, Vol. 31, No. 2, [130-158].
- Mele R. (2009), Public utilities: Governance e Strategie, in Mele R. e Mussari R. (a cura di) *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*, Il Mulino, Bologna.
- Meneguzzo M., Cepiku D, Di Filippo E. (a cura di) (2006), *Managerialità, innovazione e governance*, Aracne Editrice, Roma.
- Migale L. (2004), *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli Editore, Torino.
- Mussari R. (2005), L'oggetto dell'indagine: il concetto di esternalizzazione nelle amministrazioni pubbliche in D'Autilia M. L. e Zamaro N. (a cura di) *Le esternalizzazioni nelle aziende pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.
- Mussari R. (2011), *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw Hill, Milano.
- Normann R., Ramirez R. (1993) From Value Chain to value constellation: designing interactive strategy, *Harvard Business Review*, july-august, Harvard.
- Osborne D. e Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Addison-Wesley Publ. Co., Reading, Mass.
- O'toole L. J. (1997), Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 57 No. 1, [45-52].
- Padovani E. (2004), *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, FrancoAngeli, Milano.
- Persiani N. (2003), *La governance del gruppo di imprese dei servizi pubblici locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Petrie M. (2002), A Framework for Public Sector Performance Contracting, *OECD Journal on Budgeting*, 3 [117-153].
- Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Porter M.E.(1985), *Competitive advantage*, Free Press, New York
- Provan K.G., Kenis P. (2007), Modes of network governance: structure, management and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 2 [229-252].
- Quality improvement center on the Privatization of Child Welfare Services (2009), *Examples of Performance Based Contracts in Child Welfare State*.
- Rhodes R.A.W. (1996), The New Governance: Governing without Government *Political Studies*, Vol. 44, No.4 [652-667].
- Riccaboni A. e Arezzini S. (2007), Il controllo dei servizi pubblici locali: classificazione, principi e attori, *Controllo di gestione*, 3.
- Ricci P. e Landi T. (2009), La governance delle società per azioni dei servizi pubblici locali: attualità e prospettive, *Azienda Pubblica*, 2, [311-334].
- Savas E.S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnership*, Chatham House Publishers, New York.
- Seindenstat P. (1999), *Contracting out Government Services*, Praeger, Westport CT.
- Sicilia M. (2010), La contrattazione formale e relazionale a supporto dei processi di esternalizzazione dei servizi pubblici locali, *Azienda pubblica*, 2, [233-252].
- Thomas G. (2007), "Why is Performance-Based Accountability is so Popular in Theory and Difficult in Practice?", paper presentato al World Summit on Public Governance: Improving the Performance of the Public Sector Taipei City, link

“<http://www.ipac.ca/documents/why%20is%20perfor ce1.pdf>.”

Walsh K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (2010), *Performance management in the public sector*, Rutledge, London and New York.

Vetritto G. (2006), L'esternalizzazione: concetti e definizioni in Vetritto G. (a cura di) *L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Voets J., Van Dooren W., De Rynck F. (2008), A framework for assessing the performance of policy network, *Public Management Review*, Vol 10, No. 6 [773-790].

Williamson O. E. (1986), *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*, The Harvester Press Publishing, Sussex.

Young D.W. e Padovani E. (2008), Toward a framework for managing high-risk government outsourcing: field research in three Italian municipalities, *Journal of public procurement*, 8, [215-254].