



**REP**

Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici Società di Fondazione Etica

## **ESTERNALIZZARE I SERVIZI NELLE REGIONI: è sempre meglio per i cittadini? Chi monitora spesa e qualità?**

### **PREMESSA**

L'opinione pubblica sembra prestare poca attenzione ai meccanismi di funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche, ai vari livelli territoriali, e anche alle modalità concrete con cui queste erogano i servizi pubblici. Eppure, è proprio in queste modalità, e in particolare nelle scelte di organizzazione interna ed esterna dei servizi, che si gioca una parte rilevante della capacità amministrativa delle Regioni, come degli altri Enti. Il ricorso all'esternalizzazione rappresenta, infatti, una leva strategica attraverso cui le Amministrazioni possono contemperare esigenze di efficienza, specializzazione e flessibilità, ma comporta, al contempo, rilevanti implicazioni in termini di governance, controllo e qualità delle prestazioni erogate.

Il tema della capacità amministrativa viene sempre più spesso ricondotto alla capacità delle Amministrazioni di governare reti complesse di attori, pubblici e privati, e non soltanto alla gestione diretta delle risorse interne. In questo contesto, comprendere in che misura e con quali modalità le Regioni ricorrono all'esternalizzazione dei servizi diventa fondamentale per valutare il funzionamento complessivo della macchina amministrativa e la sua capacità di garantire prestazioni efficaci ai cittadini.

Per rafforzare tale capacità è necessario, in primo luogo, disporre di strumenti di analisi che consentano di leggere in modo sistematico le scelte organizzative degli Enti. È in questa prospettiva che si colloca l'attività del Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici (REP), che ogni anno analizza la performance delle Amministrazioni pubbliche attraverso l'elaborazione dei dati che esse stesso hanno l'obbligo normativo di pubblicare sul proprio sito web. Questo approccio consente di individuare pattern ricorrenti, differenze territoriali e criticità strutturali, offrendo una base informativa solida per orientare interventi di miglioramento.

All'interno di questo quadro, il ricorso all'esternalizzazione dei servizi emerge come un indicatore particolarmente significativo, in quanto riflette sia le scelte strategiche degli Enti sia il loro grado di maturità amministrativa. L'analisi che segue si concentra pertanto su questo fenomeno, con l'obiettivo di restituire una lettura comparata delle dinamiche regionali e delle principali implicazioni in termini di capacità amministrativa.

## L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI NELLE REGIONI

L'esternalizzazione dei servizi rappresenta una componente ormai strutturale dei modelli organizzativi delle Amministrazioni regionali e, più in generale, dell'intero comparto pubblico. Nel corso degli ultimi decenni, infatti, le Regioni hanno progressivamente affiancato alla gestione diretta delle funzioni una pluralità di forme di affidamento all'esterno, che spaziano dai servizi alla gestione degli appalti agli investimenti in ICT, passando attraverso il ricorso a società partecipate e organismi in house.

Così ne scrive IFEL nel suo Report "Modelli di esternalizzazione nei piccoli Comuni" del gennaio 2026: *"L'esternalizzazione ha riguardato ambiti diversi: dalla gestione dei rifiuti alla manutenzione del verde pubblico, dai servizi informatici alla riscossione dei tributi, fino ad alcuni servizi educativi e culturali. In molti casi si è trattato di affidare attività operative a soggetti specializzati, pubblici o privati, in grado di garantire competenze tecniche, economie di scala e maggiore flessibilità organizzativa. E sono state esternalizzate anche le cd. "funzioni macchina", cioè quelle tipicamente interne, come i servizi di gestione economico-finanziaria, di gestione dei tributi e delle entrate fiscali e di gestione delle dotazioni informatiche e digitali."*

È un bene o un male?

Di per sé, l'esternalizzazione è uno strumento, e come tale neutro, che porta con sé potenzialità e rischi: non è da demonizzare, ma certamente va gestita con attenzione e tenuta sotto controllo.

Da un lato, si esternalizza, e non solo nei piccoli Comuni, per necessità e per opportunità: perché manca personale e/o perché non si hanno le competenze specialistiche necessarie, ma anche per la volontà di alleggerire le attività regionali e per la presunta diminuzione dei costi. Presunta, perché non verificabile in base ai dati resi disponibili.

Dall'altro, accanto alle necessità e alle potenzialità, non sono da sminuire elementi di criticità, che rendono il fenomeno particolarmente rilevante sotto il profilo della capacità amministrativa. Tra questi, assumono un ruolo centrale la difficoltà di monitorare in modo efficace le performance dei soggetti affidatari, la possibile opacità nei processi di affidamento e gestione contrattuale, la progressiva riduzione delle competenze interne all'amministrazione, il rischio di dipendenza da fornitori esterni.

All'interno di questa cornice concettuale, i dati analizzati per le Regioni italiane disegnano il ricorso all'esternalizzazione dei servizi come un fenomeno articolato e non omogeneo, influenzato da fattori quali, ad esempio, la dimensione dell'Ente o la collocazione geografica.

A ciò si aggiunge la diversità di assetto istituzionale che caratterizza il sistema regionale italiano: i differenti margini di autonomia normativa e finanziaria che regolano le Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale inevitabilmente finiscono per incidere sulle scelte organizzative e sul ricorso all'esternalizzazione.

## I RISULTATI DELL'ANALISI

L'indicatore relativo all'esternalizzazione dei servizi viene calcolato come somma dei contratti di servizio pubblico, dei trasferimenti correnti a imprese controllate e dei trasferimenti correnti ad altre imprese partecipate sul totale delle spese correnti. Quali ne sono gli esiti per le Regioni?

La figura sottostante evidenzia una marcata eterogeneità territoriale nel grado di esternalizzazione dei servizi tra gli Enti esaminati, con valori che si distribuiscono lungo un intervallo piuttosto ampio, da livelli molto contenuti fino a incidenze quasi doppie rispetto alla media nazionale (4,0%).

Figura 1. Esternalizzazione dei servizi (%) - Regioni



N.B.: Nel grafico non sono rappresentate le 4 Regioni per il quale il dato non era disponibile al momento dell'analisi: Basilicata, Calabria, Marche, Molise.

Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati OpenBDAP (2024)

### Variabile statutaria

Le autonomie speciali si distribuiscono lungo quasi tutta la scala dei valori rilevati.

Da un lato, la Valle d'Aosta e la P.A. di Bolzano si collocano tra i livelli più elevati di esternalizzazione; dall'altro, la P.A. di Trento, la Sardegna e la Sicilia restano sotto la media o in prossimità di essa, mentre il Friuli-Venezia Giulia la supera solo lievemente.

Questo suggerisce che la maggiore autonomia istituzionale non incide automaticamente su un maggiore o minore ricorso all'esternalizzazione dei servizi.

### Variabile geografica

Nelle posizioni più basse del ranking si collocano prevalentemente Regioni del Nord e del Centro, come Piemonte (0,3%), Umbria (1,2%), Veneto (1,6%) ed Emilia-Romagna (1,9%), caratterizzate da un ricorso limitato all'esternalizzazione, inferiore al 2%.

Su livelli comunque inferiori alla media si attestano anche Liguria (2,5%) e Lombardia (2,8%), confermando il suddetto trend, seppur con intensità diverse.

Nella parte alta della distribuzione si concentrano le Regioni con un ricorso più marcato all'esterno, distribuite in tutte e tre le tre aree geografiche italiane: Abruzzo (5,7%), P.A. di Bolzano (5,8%) e Toscana (6,6%), fino ai valori più elevati registrati in Campania (7,3%) e Valle d'Aosta (7,4%). In questi casi, il maggiore grado di esternalizzazione può essere interpretato, ad esempio, come risposta a esigenze di flessibilità e a carenze strutturali interne, e anche come esito di specifici indirizzi politici.

## Variabile demografica

La Tabella 1 riporta il numero di abitanti delle Regioni italiane:

Tabella 1. Regioni per dimensione demografica

Regione	Popolazione	Regione	Popolazione
Lombardia	10.035.481	Liguria	1.509.908
Lazio	5.710.272	Marche	1.481.252
Campania	5.575.025	Abruzzo	1.268.430
Veneto	4.851.851	Friuli-Venezia Giulia	1.194.095
Sicilia	4.779.371	Umbria	851.954
Emilia-Romagna	4.465.678	P.A. Trento	546.709
Piemonte	4.255.702	P.A. Bolzano	539.386
Puglia	3.874.166	Basilicata	529.897
Toscana	3.660.834	Molise	287.966
Calabria	1.832.147	Valle d'Aosta	122.714
Sardegna	1.561.339		

Fonte: ISTAT (1.1.2025)

Suddividendo le Regioni in tre cluster in base alla popolazione, la Tabella 2 conferma in modo sintetico quanto già emerso dall'analisi puntuale dei dati regionali, evidenziando una relazione tra dimensione demografica e grado di esternalizzazione dei servizi. Infatti, le Regioni di dimensione piccola e media presentano livelli di ricorso all'esterno sostanzialmente allineati (4,5%) e superiori rispetto alle Regioni di grandi dimensioni, che si attestano su un valore più contenuto (3,2%).

Tabella 2. Esternalizzazione dei servizi per dimensione demografica (valori medi %) - Regioni

Dimensione demografica	Valore medio
Piccola ( $x \leq 1.000.000$ di abitanti)	4,5
Media ( $1.000.000 < x \leq 4.000.000$ di abitanti)	4,5
Grande ( $x > 4.000.000$ di abitanti)	3,2

Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati OpenBDAP (2024)

Il dato suggerisce che la dimensione può rappresentare un fattore strutturale rilevante nelle scelte organizzative delle amministrazioni regionali.

### Trend cronologico

Nel passaggio dal 2023 al 2024 l'indicatore di esternalizzazione dei servizi mostra un quadro nel complesso stabile, ma con movimenti differenziati tra le Regioni. Coesistono, infatti, incrementi, decrementi, invarianza, per quanto tutti di lieve entità: la variazione massima in decremento è pari a -0,7% per la Campania e quella in incremento è pari a 0,5% per la Toscana.

Tabella 2. Trend Esternalizzazione dei servizi (%) - Regioni

Ente	2023	2024	Delta
Valle d'Aosta	7,0	7,4	0,4
Campania	8,0	7,3	-0,7
Toscana	6,1	6,6	0,5
P.A. Bolzano	5,7	5,8	0,1
Abruzzo	5,5	5,7	0,2
Lazio	n.d.	4,9	=
Friuli-Venezia Giulia	4,4	4,2	-0,2
Puglia	4,0	4,1	0,1
Sicilia	3,7	3,9	0,2
Sardegna	4,0	3,9	-0,1
P.A. Trento	3,6	3,6	0
Lombardia	2,7	2,8	0,1
Liguria	2,5	2,5	0
Emilia-Romagna	1,6	1,9	0,3
Veneto	1,7	1,6	-0,1
Umbria	1,2	1,2	0
Piemonte	0,3	0,3	0
Basilicata	n.d.	n.d.	=
Marche	2,3	n.d.	=
Calabria	4,4	n.d.	=
Molise	n.d.	n.d.	=

\* Gli Enti con n.d. al momento dell'analisi risultavano non avere pubblicato il dato.

Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati OpenBDAP (2022-2023-2024)

### Più esternalizzazioni e meno dipendenti?

È una domanda plausibile: la Regione che esternalizza più servizi ha meno dipendenti della Regione che esternalizza meno?

Non ha dubbi IFEL, che nel suddetto report scrive: *“La ricerca mette in luce una questione rilevante: la scelta di esternalizzare non è stata una valutazione comparativa make or buy classica, basata su efficacia ed efficienza, ma si deve principalmente alla mancanza di personale e competenze interne adeguate nelle tecnostrutture amministrative. Il problema del personale è confermato anche dai dati che si trovano nel recente Dossier di ANCI “Il personale dei piccoli Comuni.”*

In effetti anche per le Regioni la risposta parrebbe positiva nel caso di Emilia-Romagna e Lombardia: la prima presenta più dipendenti a tempo indeterminato ogni mille abitanti della Lombardia e, infatti, ricorre meno alle esternalizzazioni; viceversa, la Lombardia esternalizza maggiormente e ha meno personale.

	Esternalizzazioni (%)	Dipendenti TI ogni mille ab. (n.)
Emilia-Romagna	1,9	0,8
Lombardia	2,8	0,3

Ma ci sono anche casi in cui questa linearità viene meno. Una piccola Regione a statuto speciale come la Valle d’Aosta presenta la percentuale massima di esternalizzazioni, alla quale corrisponde effettivamente anche il più alto numero tra le Regioni di dipendenti a tempo indeterminato ogni mille abitanti. Opposto il caso della Campania, che ha una percentuale analoga di esternalizzazione a fronte di un numero di dipendenti tra i più bassi. Tuttavia, per interpretare bene questi numeri si deve tenere conto delle economie di scala e del fatto che ogni Regione, piccola o grande che sia, ha le stesse funzioni da gestire e, quindi, la necessità di un numero minimo di dipendenti<sup>1</sup>.

	Esternalizzazioni (%)	Dipendenti TI ogni mille ab. (n.)
Valle d’Aosta	7,4	20,5
Campania	7,3	0,8

Un ulteriore caso significativo è quello delle due Province Autonome: hanno un numero di dipendenti simile, ma Trento ricorre all’esterno in percentuale inferiore alla media regionale, mentre Bolzano in percentuale superiore.

	Esternalizzazioni (%)	Dipendenti TI ogni mille ab. (n.)
P.A. Trento	3,6	8,9
P.A. Bolzano	5,8	7,9

Dal punto di vista statistico, il risultato solleva più dubbi che certezze, in quanto il legame tra le due variabili — esternalizzazioni e personale — potrebbe essere influenzato da ulteriori fattori non considerati nell’analisi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Come nel caso della Valle d’Aosta, cui si aggiunge l’aspetto dello statuto speciale che prevede funzioni ulteriori.

<sup>2</sup> Calcolando la correlazione tra esternalizzazione dei servizi e numero di dipendenti a tempo indeterminato ogni mille abitanti, emerge un coefficiente positivo ( $r > 0$ ), che contrasta con l’ipotesi di una relazione inversa classica. Infatti, ci aspettiamo che all’aumentare dell’esternalizzazione diminuisca il numero di personale.

Questa correlazione positiva è tuttavia fortemente influenzata dalle tre Regioni a statuto speciale (Valle d’Aosta, P.A. Bolzano, P.A. Trento), caratterizzate da assetti organizzativi, autonomie e dotazioni di personale peculiari rispetto alle Regioni a statuto ordinario.

In conclusione, il tema delle esternalizzazioni appare complesso e al contempo delicato per le ricadute sui cittadini. Il punto cruciale oggi non è tanto se esternalizzare, ma quanto e, soprattutto, come. Il come implica mettere il cittadino in grado di conoscere aspetti essenziali del servizio esternalizzato, quali: i costi sono aumentati o diminuiti? E il servizio è migliorato o peggiorato? Risposte che devono essere fornite annualmente, almeno, e senza le quali le esternalizzazioni rischiano di rivelarsi un buco nero.

Il problema è qui: ad oggi quelle risposte non sono praticabili, e quindi non risulta attuabile il monitoraggio, in quanto non sono pubblicati dati omogenei di raffronto tra prima e dopo, né quelli tra Enti. Il Valore Pubblico dovrebbe cominciare da qui.