

VII Workshop dei Docenti e Ricercatori  
di Organizzazione Aziendale  
Salerno, 2-3 Febbraio 2006  
**Organizzazione, regolazione e competitività**

## **La regolazione ai confini dell'organizzazione**

Outsourcing e regolazione nella P.A.

Valentina Albano  
Centro di Ricerche sui Sistemi Informativi – CeRSI, Luiss Guido Carli  
1, via O. Tommasini, 00162 Roma  
[valbano@luiss.it](mailto:valbano@luiss.it)

Francesco Maria Barbini  
Dipartimento di Scienze Aziendali, Università di Bologna  
1, Piazza Scaravilli, 40126 Bologna  
[francesco.barbini@unibo.it](mailto:francesco.barbini@unibo.it)

Alessandro D'Atri  
Centro di Ricerche sui Sistemi Informativi – CeRSI, Luiss Guido Carli  
1, via O. Tommasini, 00162 Roma  
[datri@luiss.it](mailto:datri@luiss.it)

# La regolazione ai confini dell'organizzazione

## Outsourcing e regolazione nella P.A.

---

### 1 Introduzione

Negli ultimi anni la letteratura organizzativa e la pratica manageriale hanno dato un grande risalto alle strategie di esternalizzazione di attività o di interi processi aziendali (Wigand et al. 1999, De Marco 2000, D'Atri et al. 2001). Sempre più numerosi sono i casi di outsourcing che vengono attuati affidando determinate funzioni od attività aziendali a strutture specializzate esterne in grado di: fornire il know-how specifico, ridurre i costi fissi di gestione, contenere gli investimenti tecnologici, commisurare i budget alle effettive necessità, e perseguire il miglioramento della qualità e dei livelli di servizio (Apte et al. 1997, Alexander e Young 1996). Tali casi possono essere ricondotti alla tematica più generale della definizione e gestione ottimale dei confini aziendali, una tematica centrale nel dibattito organizzativo degli ultimi decenni. In effetti, le varie teorie dell'organizzazione propongono ciascuna propri strumenti interpretativi per studiare i confini organizzativi. Fra le più rilevanti, è opportuno citare la teoria dei costi di transazione (Williamson 1981), che studia le scelte di strutturazione all'interno del continuum mercato-gerarchia, la teoria della dipendenza dalle risorse (Pfeffer e Salancik 1978), le varie teorie sul decentramento e l'outsourcing (De Loof 1995, Klepper e Jones 1997).

In particolare l'analisi è stata applicata ad un contesto specifico: l'esternalizzazione da parte di Pubbliche Amministrazioni ad istituti bancari della gestione dei finanziamenti agevolati alle imprese (Crosetto 2003). Nel caso di studio esaminato la PA ha stipulato una serie di convenzioni con diverse banche e società di servizi controllate da una o più banche, singole od organizzate in Associazione Temporanea di Imprese (ATI), che si sono impegnate ad operare da intermediari nelle attività di istruttoria e di gestione dei finanziamenti destinati alle imprese.

A questa forma di esternalizzazione multipla con cui si è cercato di creare un clima quasi-concorrenziale (in precedenza vi era un gestore unico) è stato affiancato un

sistema di regole teso a garantire la trasparenza dei processi esternalizzati, e, in senso lato, una adeguata qualità del servizio da erogare. In particolare, la PA ha elaborato una descrizione abbastanza dettagliata della procedura da seguire e della documentazione da riprodurre nel corso delle diverse fasi del processo, nonché una serie di specifiche degli impegni e delle responsabilità che le banche sono state chiamate a rispettare.

Alla luce di tale forma di regolazione eteronoma, l'indagine conoscitiva ha mirato a misurare la performance di efficacia e di efficienza raggiunta dagli istituti concessionari sia a livello di sistema che singolarmente e, indirettamente, a valutare l'impatto sulla stessa della regolazione.

Nello specifico, l'indagine – che si è svolta nell'arco di circa un anno – è stata preliminarmente realizzata mediante la somministrazione di un questionario alle singole banche capogruppo delle ATI concessionarie, contenente molteplici richieste di informazioni sulle modalità organizzative ed operative, a cui si sono successivamente aggiunte una serie di visite ed interviste con i responsabili di tutte le unità dedicate, nel corso delle quali è stato possibile ottenere ulteriori informazioni e documentazione.

I risultati ottenuti hanno evidenziato alcune carenze in termini di efficacia e, soprattutto, di efficienza a livello dell'intero sistema. In particolare, si è riscontrata la presenza di un divario significativo tra le performance degli istituti bancari già coinvolti nell'espletamento di tale attività precedentemente all'introduzione del regime concorrenziale e quelli che invece hanno stipulato per la prima volta la convenzione, dimostrando la non soddisfazione di importanti obiettivi sottostanti l'intera architettura definita dalla PA.

Sulla base delle rilevazioni effettuate si potrebbe dunque ritenere in prima analisi che la strategia di regolazione adottata, almeno nei termini definiti in questo caso dalla PA, non si riveli una valida strategia di controllo delle attività esternalizzate in quanto incapace di garantire un livello qualitativo del servizio erogato soddisfacente e soprattutto non in grado di evitare il verificarsi di comportamenti opportunistici da parte degli esternalizzatori.

Qui di seguito proporremo alcune riflessioni in merito a forme alternative di regolazione che potrebbero essere applicate dalla PA, ulteriori considerazioni circa la possibilità di adozione di regole attraverso sistemi informatici concluderanno il contributo.

## **2 Il caso: l'esternalizzazione nel finanziamento agevolato alle imprese**

### **2.1 La gestione dei finanziamenti agevolativi alle imprese per l'innovazione**

La riorganizzazione della disciplina inerente le forme di sostegno pubblico alle imprese per l'innovazione di prodotto o di processo avvenuta negli ultimi anni ha introdotto, tra le altre cose, alcune modifiche sostanziali nelle modalità di esternalizzazione per la gestione dei finanziamenti.

La principale modifica è consistita nel fatto che mentre in precedenza tutte le attività - sia quelle connesse all'istruttoria e gestione economico-finanziaria dei progetti presentati, che quelle di natura contabile-amministrativa connesse alla gestione dei fondi - erano demandate in via esclusiva ad un unico soggetto convenzionato, la nuova normativa conferisce alla Pubblica Amministrazione (da qui in poi indicata come PA) la possibilità di ricorrere a più soggetti esterni (qui di seguito denominati gestori) per lo svolgimento di parte dell'attività istruttorie ed erogative. Nello specifico, si tratta di banche o società di servizi controllate da una o più banche singole od organizzate in Associazioni Temporanee di Imprese - ATI.

Tale strategia del legislatore è stata orientata da una duplice finalità:

- garantire una distribuzione capillare dell'offerta del servizio alle imprese attraverso lo sfruttamento dell'elevato numero di sportelli dislocati dalle singole banche su tutto il territorio nazionale, consentendo in questo modo una maggiore facilità di accesso ai finanziamenti soprattutto da parte delle PMI.
- garantire un contenimento dei costi per la PA attraverso il ricorso ad un'asta competitiva e quindi all'invito alle banche ad effettuare offerte al ribasso sulla tabella dei costi di riferimento in sede di asta. Nello specifico del caso esaminato, il prezzo d'asta e la convenzione di riferimento sono stati stabiliti con il gruppo ATI che ha sottoposto la proposta economica più competitiva in termini di commissioni unitarie richieste per il servizio, successivamente si è data la possibilità alle altre partecipanti all'asta considerate eleggibili - in quanto rispettose di alcuni requisiti quadro definiti dall'amministrazione - di aderire alle stesse condizioni economiche.

### **2.2 La regolazione formale dell'attività**

Al fine di garantire la trasparenza dei processi, e, in senso lato, un'adeguata qualità del servizio da erogare, la Pubblica Amministrazione si è riservata la facoltà di regolare formalmente l'attività esternalizzata agli istituti gestori. Nello specifico, la normativa di riferimento ed il testo delle convenzioni stipulate riportano una descrizione puntuale del processo di gestione delle domande di finanziamento. Quest'ultimo si articola in diversi eventi e fasi che vedono spesso il coinvolgimento oltre che del soggetto gestore anche di un esperto indipendente (qui di seguito deno-

minato esperto) nominato direttamente dalla PA che, con ampia autonomia, svolge un'attività consulenziale e di valutazione (ex-ante, in itinere ed ex-post) dei progetti relativamente sia ad aspetti di natura tecnico-scientifica che di congruità dei costi.

L'iter di gestione delle proposte di finanziamento e, successivamente, dei progetti può essere sintetizzato nei seguenti punti:

- Invio della domanda alla PA

L'azienda, sulla base della normativa vigente e di una modulistica predisposta dalla PA, procede alla stesura della domanda di finanziamento su cui indica il soggetto delegato agli adempimenti di natura economico-finanziaria, scelto tra i gestori convenzionati sulla base di valutazioni di mercato.

- Accettazione della domanda

Previa una verifica della regolarità formale, la PA invia la pratica al gestore nonché ad uno degli esperti iscritti allo specifico albo dei valutatori della PA, avviando quindi la fase propriamente istruttoria.

- Istruttoria

L'istruttoria consiste in una duplice e concomitante valutazione della domanda di finanziamento da parte dell'esperto, chiamato ad esprimere un giudizio sulla validità tecnico-scientifica della stessa, e del gestore, impegnato nella valutazione degli aspetti tecnico-economici e finanziari. L'istruttoria prevede spesso una visita congiunta presso l'azienda proponente e si conclude con la redazione di due relazioni istruttorie, una di carattere prevalentemente tecnico, l'altra economico-finanziaria.

- Decretazione

Le relazioni pervenute alla PA sono sottoposte al vaglio di un organo di valutazione e controllo (Comitato Tecnico) della stessa amministrazione e, in caso di giudizio positivo, la domanda viene, con decreto, ammessa al finanziamento.

- Stipula del contratto

Successivamente alla decretazione il gestore provvede, previo ottenimento della necessaria documentazione da parte dell'azienda e del capitolato tecnico da parte dell'esperto, alla stesura e stipula del contratto.

- Erogazione e Monitoraggio dello stato di avanzamento lavori

In corso di erogazione sono previsti ulteriori accertamenti periodici di natura tecnico-contabile dell'esperto e del gestore, relativi allo stato di avanzamento delle iniziative poste in essere al cui esito è subordinata la relativa erogazione contrattuale. Inoltre, annualmente, i soggetti convenzionati presentano alla PA una relazione sull'andamento complessivo di tutti i progetti di loro competenza. In occasione della valutazione dell'ultimo stato di avanzamento del progetto viene anche predisposta da parte del gestore e dell'esperto, una relazione sui risultati finali sulla base della quale viene effettuata l'ultima erogazione.

Oltre a descrivere il processo, la normativa e il testo della convenzione definiscono la documentazione che correda le singole fasi nonché i tempi massimi previsti per lo svolgimento delle stesse. Ampia discrezionalità è invece attribuita ai soggetti gestori nella determinazione della struttura tecnico-organizzativa da porre in essere per garantire l'erogazione del servizio. In particolare è semplicemente richiesto il mantenimento di una struttura "adeguata alla prestazione". Tuttavia, al fine di agevolare i

meccanismi di controllo, le banche si impegnano a garantire la tempestiva comunicazione di eventuali variazioni nel profilo tecnico organizzativo e/o soggettivo rispetto a quanto dichiarato in sede di stipula della convenzione, di non esternalizzare alcuna prestazione nonché di consentire l'accesso alla documentazione e alle "sedi, filiali, dipendenze ed uffici effettivamente impegnati nell'attività" da parte dei funzionari dell'amministrazione.

### 2.3 L'indagine

All'interno di questo scenario è stato selezionato come oggetto di studio uno specifico caso di esternalizzazione posto in essere da una Pubblica Amministrazione centrale concernente 10 convenzioni con gestori indipendenti od organizzati in ATI. In particolare, a sei anni dalla stipula delle convenzioni, è stata realizzata un'indagine conoscitiva mirante a constatare lo standard qualitativo e quantitativo dell'attività svolta dai soggetti gestori, nonché ad individuare i possibili margini di miglioramento nella gestione/erogazione del servizio offerto alle imprese.

L'indagine – tenutasi recentemente e che si è svolta nell'arco di circa un anno – è stata preliminarmente realizzata mediante la somministrazione di un questionario alle singole banche capogruppo delle ATI concessionarie, contenente molteplici richieste di informazioni sulle modalità organizzative ed operative. Al questionario si sono successivamente aggiunte una serie di visite ed interviste con i responsabili di tutte le unità dedicate, nel corso delle quali è stato possibile ottenere chiarimenti ed ulteriori informazioni e documentazione.

Da una prima analisi dei dati aggregati inerenti le pratiche trattate dai gestori in un intervallo temporale di 5 anni è emersa una buona capacità di copertura delle diverse tipologie di aziende (circa la metà delle domande è stata presentata da PMI) nonché del territorio, sebbene si sia rilevato un numero piuttosto contenuto di pratiche raccolte nell'area centrale rispetto a nord e sud. Sono comunque prevedibili ampi margini di miglioramento visto che l'attuale livello di penetrazione non risulta proporzionale alla presenza degli istituti sul territorio.

Nel passaggio dall'analisi dei dati aggregati al confronto tra i risultati conseguiti dai singoli soggetti gestori è emerso che su di un totale di oltre 3.000 pratiche circa il 70% è stato gestito da due soli istituti per un volume complessivo di fondi di circa 6 miliardi di Euro, mentre la metà delle ATI ha gestito appena l'11,5%, per un totale inferiore al miliardo di Euro. Dai dati è inoltre risultato che le singole domande pervenute presso gli istituti *follower* hanno importi medi inferiori alla media complessiva tra un minimo del 14% ad un massimo del 57%, e che tali domande sono presentate in prevalenza da Piccole e Medie Imprese. È dunque evidente la presenza di un mercato fortemente disomogeneo, dominato da due gestori leader – peraltro già coinvolti in attività simili precedentemente la stipula delle convenzioni – con un forte radicamento sul territorio, vicini sia alle Grandi Imprese che alle PMI e che concentrano presso di sé la maggior parte del volume d'affari generato dall'attività in esame.

## 2.4 La configurazione organizzativa adottata dai soggetti gestori.

Alla diversità in termini di risultati conseguiti dai soggetti gestori si associa una notevole diversità in termini di configurazioni formali.

In assenza di precise indicazioni in merito alla configurazione organizzativa da porre in essere ai fini dell'espletamento della prestazione, i singoli gestori hanno attuato scelte molto diverse tra loro.

In particolare, per quanto attiene i rapporti fra i componenti delle ATI si contrappongono un modello accentrato, in cui è la Capogruppo a gestire direttamente le attività previste dalla convenzione, ed un modello decentrato, in cui tutti i partecipanti all'ATI svolgono le suddette attività. A livello interno, sia i gestori singoli, sia le ATI, si differenziano per la presenza o meno di un organo specializzato interamente dedicato alla gestione dei fondi per l'innovazione.

Dalla combinazione della dimensione interna con quella di rete emergono dunque quattro diversi schemi di riferimento che caratterizzano il grado di specializzazione della struttura decisionale/operativa dei soggetti gestori.

- Modello accentrato con organi specializzati

In questo caso la Capogruppo accentra presso di sé lo svolgimento della intera procedura riservando agli altri membri dell'ATI esclusivamente il ruolo di promozione del servizio presso le aziende e di raccolta delle domande. Presso la stessa Capogruppo è inoltre presente una specifica funzione dedicata all'erogazione dei servizi in esame, composta da personale qualificato (prevalentemente ingegneri, preposti al ruolo di istruttore, ed economisti, preposti all'attività di erogazione e monitoraggio). Questo modello caratterizza le ATI *leader* del settore, avendo una esperienza ormai consolidata in virtù del loro coinvolgimento in questa tipologia di attività per conto della PA anche precedentemente alla stipula delle convenzioni. Per tali gestori si riscontra una percentuale di pratiche gestite molto superiore alle *follower*.

- Modello accentrato senza organi specializzati

Questo modello caratterizza un unico gestore non organizzato in ATI che nel periodo in esame ha gestito solo l'1% del totale delle pratiche trattate. In questo caso per lo svolgimento dell'attività in esame non è prevista la presenza di una specifica unità operativa, le pratiche vengono infatti lavorate in via residuale da risorse umane prevalentemente impegnate in altre attività.

- Modello decentrato con organi specializzati

Le ATI che hanno adottato questo modello prevedono un notevole decentramento delle attività in favore delle banche associate, fatta eccezione per quanto concerne i rapporti con la PA riservati alla Capogruppo. Tutti o parte dei membri dell'ATI coinvolti nella gestione delle domande dispongono di una struttura specializzata preposta allo svolgimento delle pratiche. Si tratta tuttavia di un modello adottato soprattutto dalle ATI con un volume di pratiche molto esiguo (complessivamente l'11%) che comporta percentuali molto contenute in termini di impegno medio delle risorse.

- Modello decentrato senza organi specializzati

Le ATI appartenenti a questa categoria hanno adottato un modello decentrato basato su una convenzione che ripartisce le responsabilità tra gli aderenti e su gruppi di coordinamento. Le singole componenti non hanno predisposto una significativa unità

operativa specificatamente preposta allo svolgimento delle attività in esame; tale scelta è peraltro giustificabile con l'esiguità delle pratiche trattate.

## 2.5 Il grado di rispondenza alla regolazione formale

In presenza di un mercato così eterogeneo costituito da soggetti che hanno sviluppato modalità operative estremamente differenziate e che al contempo dimostrano un impegno nell'attività specifica molto variegato, è interessante analizzare il livello qualitativo raggiunto nella erogazione del servizio ed il grado di rispondenza alle regole definite dalla normativa. Tale analisi può essere svolta sia a livello di sistema che di singole banche, al fine di procedere ad una valutazione dell'intera architettura posta in essere dalla Pubblica Amministrazione e, indirettamente, del meccanismo di regolazione definito.

Nell'indagine effettuata è stata prestata attenzione in particolare alla valutazione del grado di rispetto delle procedure definite dalla normativa, delle tempistiche ad esse correlate ed alle modalità di gestione e conservazione della documentazione.

- Rispetto delle procedure

Sebbene tutti i gestori abbiano dimostrato un adeguato svolgimento dell'attività nei termini definiti dalla PA in più casi si è constatata l'assenza di procedure lavorative di dettaglio ben definite e formalizzate. Tale situazione si è rivelata un forte limite soprattutto per le ATI che hanno optato per il decentramento delle attività in favore dei diversi componenti. La carenza di uniformità di indirizzi e la scarsa adozione di procedure formalizzate hanno infatti reso il monitoraggio da parte della Capogruppo estremamente complesso. Ad esempio la Capogruppo ha in questi casi dimostrato di avere una scarsa conoscenza delle modalità di lavoro poste in essere dagli altri componenti dell'ATI.

- Grado di automazione del lavoro

Un altro aspetto rilevante è lo scarso livello di automazione e diffusione di strumenti informatici riscontrato. La gestione nella maggior parte dei casi viene effettuata tramite semplici fogli elettronici mentre la distribuzione del lavoro e gli scambi della documentazione sono diretti ed effettuati prevalentemente attraverso i canali tradizionali (telefono, fax, posta...).

- Rispetto della tempistica

La tabella seguente si riferisce allo stato delle domande al 2003. Da quest'ultima oltre ad un basso tasso di selezione emerge che la maggior parte delle pratiche istruite positivamente sono attualmente nella fase di decretazione o, stipula, fasi che dovrebbero richiedere un tempo limitato rispetto all'intera durata del progetto e quindi all'iter della pratica.



**Tabella 2.1** Stato delle pratiche al 2003

	% sul tot. delle pratiche trattate	% rispetto al numero delle pratiche istruite positivamente
ISTRUITE POSITIVAMENTE	67%	-
IN CORSO DI DECRETAZIONE	13%	20%
IN CORSO DI STIPULA	21%	32%
IN CORSO DI EROGAZIONE	20%	29%
SAL FINALE/RELAZIONE FINALE	4%	6%
COMPLETATE	7%	10%

Al fine di valutare se tale situazione sia almeno in parte imputabile ad una lentezza eccessiva nello svolgimento della procedura da parte dei gestori, nel corso dell'indagine si è richiesto di fornire indicazioni dettagliate in merito alla durata di ciascuna delle fasi del processo di loro competenza. Purtroppo non è stato possibile portare a termine un sistematico controllo sui tempi di lavorazione delle pratiche presso ciascuna ATI anche a causa dell'assenza di strumenti di monitoraggio degli eventi significativi. Tuttavia alcune indicazioni sono state estratte dalle stime fornite da 6 gestori interpellati.

**Tabella 2.2** Scostamenti tra tempi medi e tempi effettivi di svolgimento delle fasi di istruttoria e stipula

	Tempo previsto in gg.	Tempo (medio) effettivo	$\Delta$
FASE ISTRUTTORIA	60	188	+128
STIPULA	60	136	+76

Secondo tali stime nessun istituto si rivela in grado di rispettare, neanche con riferimento al caso medio, la tempistica stabilita dalla PA. Sebbene infatti la normativa indichi come durata massima ammissibile dell'istruttoria 60 giorni dall'invio della pratica al gestore – o comunque non oltre 30 giorni dalla ricezione della relazione dell'esperto, i 6 soggetti interpellati hanno dichiarato durate in media di 188 giorni maturando in questo modo ritardi di oltre 4 mesi, con picchi che raggiungono un anno. Tale situazione si ripete anche per stipula del contratto per cui la normativa prevede un tempo massimo di 60 giorni dal decreto di ammissione a finanziamento mentre i gestori dichiarano tempi medi di 135 giorni, maturando così un ritardo di oltre 4 mesi. È interessante osservare come tali ritardi non caratterizzano esclusivamente i gestori con meno pratiche trattate, ma anche i leader del mercato, che anzi in alcuni casi registrano addirittura ritardi maggiori.

Alla richiesta di spiegare le principali ragioni dei ritardi i gestori hanno fatto essenzialmente riferimento a difficoltà di coordinamento con gli operatori coinvolti nelle attività: ovvero gli esperti, le aziende e le PA.

- Conservazione e reperibilità dei documenti

Al fine di garantire una maggiore trasparenza del processo, le convenzioni stipulate prevedono l'obbligo per i gestori di conservare la documentazione tecnico-contabile per tre anni oltre la data di acquisizione dell'ultimo saldo. Sebbene tutti dimostrino un pieno rispetto di tale disposizione e abbiano previsto una serie di procedure di catalogazione della documentazione, rimane tuttavia il rischio di deterioramento e smarrimento delle pratiche dovuto alla loro natura cartacea. Anche relativamente all'attività in esame si è riscontrata una quasi inesistente diffusione di strumenti informatici, che peraltro, oltre a rendere maggiormente difficoltosa la conservazione e reperibilità dei documenti, comporta spesso un rallentamento dei processi di comunicazione e una limitazione delle possibilità di controllo sulla distribuzione del lavoro e dell'avanzamento delle pratiche, impattando negativamente sia sull'efficienza che sulla trasparenza delle stesse procedure.

Dai dati rilevati è emerso dunque come la forma di esternalizzazione posta in essere dalla Pubblica Amministrazione presenta alcuni rilevanti elementi di criticità. È stata infatti evidenziata una certa carenza in termini di efficacia, ma soprattutto di efficienza a livello di sistema, nonché la presenza di un gap consistente tra le performance dei leader del settore e la pluralità degli altri soggetti convenzionati. Nello specifico, oltre alla lentezza nello svolgimento delle attività, che peraltro dimostrano una certa inadeguatezza nel grado di rispondenza alle regole imposte dall'amministrazione, si è riscontrata una scarsa formalizzazione dei processi e l'assenza di adeguati strumenti di monitoraggio finalizzati a garantire una maggiore uniformità e trasparenza del servizio erogato. In aggiunta, l'esiguità delle pratiche trattate dalla pluralità dei gestori ha spesso comportato delle carenze per quanto concerne le competenze necessarie al miglioramento qualitativo nel processo stesso. Infine si è riscontrato uno scarso impegno nell'attività informativa a favore delle aziende. Fatta eccezione dei leader di settore, infatti le informazioni sulle procedure, la normativa di riferimento e talvolta la descrizione delle stesse modalità sull'erogazione del servizio da parte delle banche, sono ancora piuttosto limitati. In particolare molti gestori non hanno al momento sfruttato il web come strumento di comunicazione ed informazione: circa la metà dei gestori analizzati non fornisce informazioni specifiche sul servizio (riferimenti alla normativa, modulistica, indicazione dei referenti) sul proprio sito web.

### **3 Discussione**

Il problema della economicità e della qualità dei servizi erogati dalla PA, in Italia come nel resto del mondo, è al centro del dibattito economico e politico.

Il caso appena descritto è pertanto emblematico di una realtà molto più ampia e rilevante: in un'Unione Europea nella quale la politica monetaria è gestita in modo ac-

centrato dalla Banca Centrale Europea e la normativa sulla concorrenza impedisce aiuti diretti alle imprese, gli stati nazionali devono trovare forme nuove ed efficaci per stimolare e indirizzare la crescita economica interna.

Nel caso in questione, la PA italiana adotta un programma di supporto alla innovazione tecnologica e scientifica e opera delle scelte precise in merito alle forme e alle procedure di selezione, finanziamento e valutazione delle imprese candidate.

Il ricorso agli istituti di credito per l'istruzione e la gestione delle pratiche di accesso al programma di finanziamento, così come per una limitata attività di valutazione dei requisiti e per il supporto durante la fase di operatività del finanziamento, presenta al contempo elementi di continuità con il passato ed elementi di forte discontinuità: da tempo, infatti, l'esternalizzazione della gestione dei finanziamenti era di prassi nella PA in questione. Tipicamente, però, alla banca partner venivano affidate ampie deleghe relativamente a una specifica linea di finanziamento.

Più recentemente, nell'ambito di interventi tesi a aumentare efficienza ed efficacia nella gestione dei fondi, la PA ha ripensato il sistema di delega e controllo, e ha optato per un sistema multi-gestore, nel quale diversi istituti di credito potessero operare in competizione tra loro.

Il nuovo approccio avrebbe dovuto consentire una maggiore capillarità dell'offerta e del supporto alle imprese, in quanto avrebbe potuto sfruttare la distribuzione sul territorio di tante piccole banche. Avrebbe dovuto inoltre permettere alla PA di siglare accordi contrattuali più convenienti con gli istituti di credito selezionati, grazie al ricorso al sistema dell'asta competitiva.

Il problema che si è venuto a creare nel tempo, e al quale la PA non era preparata, è stato quello della differenza di condotta da parte degli istituti di credito affiliati e della difficoltà di controllo del centro sulla periferia. Infatti, mentre in passato il ricorso ad un singolo, grande istituto di credito assicurava linee di condotta e procedure omogenee e univoche, la nuova situazione ha generato una eterogeneità molto marcata, che potrebbe teoricamente compromettere i requisiti di trasparenza e di parità di trattamento necessari per un pubblico servizio.

Il passaggio da una configurazione mono-fornitore a una nella quale vige una certa concorrenza tra i fornitori può essere spiegata come un tentativo da parte della PA di riappropriarsi del controllo di alcune fasi critiche del processo di gestione dei fondi.

Inoltre, il ricorso all'asta avrebbe dovuto aumentare la fungibilità degli istituti di credito rispetto alla PA, permettendo a quest'ultima di aumentare il proprio potere sulle banche fornitrici di servizi. (Emerson 1962)

Tale maggior potere (o minore dipendenza, a seconda del punto di vista) sugli istituti di credito non favorisce però il controllo della PA, ma al contrario lo complica e lo rende difficoltoso e arbitrario. Ciò avviene in particolare a causa della scelta di imporre agli istituti di credito un set di regole semplice e orientato essenzialmente a fornire criteri procedurali di massima da rispettare.

L'intento della PA è probabilmente quello di permettere ad ogni istituto di credito di regolare autonomamente la propria attività, così da poter meglio affrontare le esigenze del proprio bacino di utenza. In tal modo, però, la PA perde la possibilità di

controllare le performance delle banche e può quindi solo attuare una valutazione ex-post su aggregati statistici.

In aggiunta l'assenza di efficaci strumenti di controllo del rispetto delle regole - assenza di risorse preposte ad attività di controllo e di procedure di audit periodico - crea i presupposti per l'assunzione di comportamenti opportunistici da parte degli esternalizzatori che impattano negativamente sulla qualità, trasparenza ed uniformità del servizio erogato.

In un simile contesto, si potrebbero prevedere tre diverse linee di condotta a disposizione della PA per riguadagnare il controllo sul processo di assegnazione dei fondi:

- regolare il processo in modo minimo e puntare sullo sviluppo di relazioni cooperative con gli istituti di credito;
- imporre una stringente regolazione circa le caratteristiche dei risultati attesi;
- regolare in modo puntuale il processo esternalizzato alle banche.

L'enfaticizzazione della cooperazione potrebbe avvenire coinvolgendo gli istituti di credito negli obiettivi della PA. In tal modo, la PA potrebbe generare un meccanismo di *moral suasion* sui partner. Si tratta di una strategia che potrebbe rivelarsi fruttuosa, ma che risulta difficilmente praticabile in quanto richiede una dinamica di relazioni sul medio-lungo termine, che mal si combina alla volontà della PA di selezionare, periodo per periodo, gli istituti di credito in grado di fornire le migliori condizioni in termini di efficienza ed efficacia.

La seconda strategia, la regolazione dell'output, è quella tipicamente utilizzata nell'outsourcing aziendale (Arcari 1996, Cantoni 2001): la PA dovrebbe esplicitare un livello minimo di servizio che gli istituti di credito si impegnano a garantire nel tempo (SLA - *service level agreement*). A tale regolazione dovrebbe essere abbinato un sistema di rilevazione continua del livello di servizio fornito da ciascun istituto di credito (Lombrano 1998).

Tale approccio, relativamente semplice da implementare, risentirebbe dei problemi tradizionalmente evidenziati dalla teoria dell'agenzia (Jensen e Meckling 1976, Eisenhardt 1989, Grandori 1995). Infatti, gli istituti di credito, forti dell'autorità loro conferita dalla PA, e a stretto contatto con le realtà imprenditoriali, riescono ad accumulare e analizzare una grande mole di informazioni. L'asimmetria informativa che si crea tra delegante (PA) e delegato (istituto di credito) conferisce a quest'ultimo un rilevante potere nei confronti del primo. Infatti, il delegato può selezionare le informazioni che rende accessibili al delegante e, in tal modo, influenzare le valutazioni di quest'ultimo.

La terza strategia si basa sulla determinazione, da parte della PA, di una regolazione molto dettagliata circa le procedure da svolgere e le performance da ottenere. In questo caso, quindi, il processo esternalizzato diverrebbe l'oggetto della regolazione. Seppur in linea teorica si potrebbe considerare questa regolazione come la più efficace, nella sostanza essa richiederebbe la definizione di un corpus di regole e procedure in grado di scandire tutte le attività degli istituti di credito partecipanti. Un problema

potrebbe derivare dalla resistenza che gli istituti di credito è ipotizzabile possano operare, ossia nello sviluppo di un atteggiamento conflittuale nei confronti della PA: gli istituti di credito potrebbero infatti accogliere negativamente le imposizioni e assumere di conseguenza delle iniziative autonome finalizzate a trarre il massimo beneficio individuale. Tale comportamento autonomo avverrebbe in modo mascherato, con gli istituti di credito che potrebbero dimostrare rispetto formale nei confronti degli standard attraverso i quali sono valutati, ma che sarebbero spinti a operare in modo sostanzialmente differente.

Tali atteggiamenti non sono da valutare in termini di bassa eticità di comportamento, ma sono naturali risposte a dei tentativi di predeterminazione delle azioni. In effetti, ponendosi in un'ottica di razionalità limitata (Simon 1947), la predeterminazione delle attività, ossia una precisa definizione aprioristica delle azioni e delle decisioni da intraprendere, non è possibile. Il soggetto regolatore è infatti sottoposto ad una duplice fonte di incertezza: incertezza sui fini (qual è il fine dell'attività degli istituti di credito? selezionare le imprese migliori, o quelle con maggiori potenzialità? favorire le aree depresse o sostenere la competitività delle aree a maggiore sviluppo?) e incertezza sui mezzi da impiegare per raggiungere l'obiettivo (qual è il modo *migliore* per raggiungere il fine prefissato?). L'impossibilità di predeterminare lo schema di processo ottimale renderebbe questa regolazione inefficace e complicherebbe ulteriormente il controllo da parte della PA.

Inoltre, l'eterogeneità dimensionale e organizzativa che contraddistingue i vari istituti di credito, nonché il fatto che alcuni di essi siano aggregati in ATI mentre altri operano in modo individuale, impedisce ulteriormente la predeterminazione e rende impossibile stabilire procedure e standard comuni.

Da queste considerazioni emerge la necessità per la PA di elaborare una strategia in grado di contemperare l'esigenza di controllo con l'impossibilità di regolare in modo stringente le attività o le prestazioni attese dei singoli istituti di credito.

Un metodo di controllo che la PA potrebbe utilizzare, e che sarebbe potenzialmente in grado di superare i problemi delle strategie precedentemente descritte, è quello basato sui sistemi informativi. In particolare, la PA potrebbe inserire fra i requisiti per la partecipazione all'asta la certificazione da parte degli istituti di credito circa l'adozione di strumenti informatici orientati alla gestione dei dati (*database management systems*) e alla gestione dei processi (*workflow management systems*) (Barbini et al. 2002). In tal modo, per mezzo di specifici accorgimenti tecnici, la PA potrebbe monitorare in tempo reale il carico di lavoro, lo stato delle pratiche, nonché ottenere indicatori di performance e dati statistici sullo storico delle attività svolte che potrebbero contribuire alla definizione di soglie di accettabilità della qualità del servizio erogato che una volta superate potrebbero addirittura comportare la decadenza della convenzione.

Per mezzo di questo approccio, la PA estenderebbe la propria capacità di controllo esercitabile (Masino e Maggi 2001), senza intervenire con regolazioni stringenti sui processi o sugli output. Tale forma di controllo permetterebbe di agli istituti di credito di organizzare le proprie attività in modo coerente con le caratteristiche che le contraddistinguono e non ostacolerebbe lo sviluppo di *best practice* locali .

La strategia di controllo basata sui sistemi informativi non rappresenterebbe peraltro uno strumento di controllo a disposizione della sola PA, ma potrebbe permettere anche alle imprese l'analisi della qualità del servizio offerto dai singoli istituti di credito. La possibilità di avere accesso ad informazioni relative allo stato di avanzamento delle pratiche, favorirebbe infatti una più consapevole scelta del gestore e, di conseguenza, stimolerebbe gli istituti di credito a migliorare continuamente il servizio erogato.

In sintesi, quindi, si potrebbe ipotizzare una ridefinizione del sistema globale di gestione dei finanziamenti da parte della PA in oggetto. In particolare, fermo restando il sistema di selezione degli istituti di credito per mezzo di asta, e la possibilità per le imprese di rivolgersi all'istituto di credito che preferiscono, qualora un istituto ottenesse performance scadenti, diverrebbe possibile per la PA riallocare le relative pratiche ad altri istituti di credito più efficienti.

Un ulteriore vantaggio potrebbe essere riscontrato nella possibilità di gestire in modo specifico i "casi critici". La PA riuscirebbe infatti, grazie al libero accesso a tutta la documentazione ed allo stato di avanzamento delle pratiche, a intervenire direttamente ed in tempi ristretti.

La presenza di un sistema informatico che garantisce trasparenza delle attività poste in essere dalla banca si porrebbe, a prescindere dagli effettivi controlli che poi verranno realizzati, come un forte deterrente al compiersi di comportamenti opportunistici, in quanto il timore del controllo che indurrebbe al rispetto delle regole (principio del panopticism, Masino 2005).

D'altro canto, anche questa forma di controllo non sarebbe immune da rischi: anzitutto, l'introduzione di requisiti tecnologici per partecipare all'asta potrebbe divenire una barriera all'ingresso per gli istituti di credito locali, o, in genere, di dimensioni ridotte. Inoltre, le ATI sarebbero costrette ad adottare sistemi informativi interaziendali, con un aggravio di costi e complessità.

Inoltre, si creerebbe il problema della scelta degli standard tecnologici per l'integrazione dei sistemi informatici delle singole banche con quelli della PA che deve operare il controllo. Si tratta di un problema largamente approfondito in letteratura (Sheth e Larson 1990, Parent e Spaccapietra 1998, Linthicum 2001), superabile ma non banale.

Infine, occorre specificare ampiezza e limiti del controllo effettuato dalla PA, in modo da preservare i sistemi informativi delle singole banche da "intromissioni" eccessive, nonché assegnare a soggetti qualificati all'interno della PA la responsabilità del controllo.

## **Conclusioni**

Il notevole sviluppo delle strategie di outsourcing hanno contribuito a rendere la definizione e gestione ottimale dei confini aziendali una delle principali tematiche al centro del dibattito organizzativo degli ultimi anni.

Il presente contributo vuole approfondire questi aspetti con particolare riferimento alla possibilità e alla opportunità dell'esternalizzante di definire e imporre procedure e obiettivi all'esternalizzatore. In ultima analisi, si vuole investigare il tema dell'opportunità di imporre al prestatore di servizi una regolazione eteronoma che ne vincoli la discrezionalità.

Questa analisi è stata applicata a un contesto specifico quale quello della gestione dei finanziamenti agevolativi alle imprese per l'innovazione, ed in particolare ad un caso di esternalizzazione multipla cui la Pubblica Amministrazione ha affiancato un sistema di regole formali teso a garantire la trasparenza dei processi esternalizzati, e, in senso lato, una adeguata qualità del servizio da erogare.

Dopo una accurata descrizione della forma di regolazione del processo di erogazione del servizio definita dalla PA, che si contraddistingue per essere orientata al processo e non ai risultati attesi e soprattutto per l'ampio margine di discrezionalità garantito ai gestori, è stata introdotta l'indagine conoscitiva. Quest'ultima – della durata complessiva di circa un anno - è stata realizzata in due fasi: nella prima si è proceduto alla somministrazione di un questionario conoscitivo alle banche Capogruppo delle ATI, mentre nella seconda fase sono state realizzate interviste dirette finalizzate alla comprensione di aspetti non emersi chiaramente dai questionari.

Successivamente sono stati riportati i principali risultati ottenuti nel corso dell'indagine che hanno evidenziato alcune carenze in termini di efficacia e di efficienza a livello dell'intero sistema e soprattutto la presenza di un divario significativo tra le performance degli istituti bancari già coinvolti nell'espletamento di tale attività precedentemente all'introduzione del regime concorrenziale e quelli che invece hanno stipulato per la prima volta la convenzione, dimostrando la non soddisfazione di importanti obiettivi sottostanti l'intera architettura definita dalla PA.

Le rilevazioni effettuate hanno dunque indotto a considerare inadeguata la strategia di regolazione adottata nei termini specificatamente definiti dalla PA, in quanto incapace di garantire un livello qualitativo del servizio erogato soddisfacente e soprattutto di evitare il verificarsi di comportamenti opportunistici da parte degli esternalizzatori.

Nel seguito del lavoro sono state proposte alcune riflessioni in merito a forme alternative di regolazione applicabili da parte della PA: in particolare sono state considerate la strategia di sviluppo di relazioni cooperative, una forma di regolazione dei risultati attesi e di processi evidenziando per ognuna i limiti applicativi.

Infine ulteriori considerazioni sono state fornite circa la possibilità di adozione di regole attraverso il ricorso a sistemi informatici. È proprio quest'ultima strategia che consentendo un monitoraggio in tempo reale delle attività svolte permettendo di evidenziare rapidamente le eventuali criticità consentirebbe di estendere la capacità di controllo della PA senza intervenire con regolazioni stringenti sui processi o sugli output.

## Bibliografia

- Alexander M., Young D. (1996), "Strategic Outsourcing", *Long Range Planning*, vol. 29, n. 1, pag. 116-119.
- Apte U.M., Sobol M.G., Hanaoka S., Shimada T., Saarinen T., Salmela T., Vepsäläinen A.P.J. (1997), "IS Outsourcing practices in the USA, Japan and Finland: a Comparative Study", *Journal of Information Technology*, 12, pag. 289-304
- Arcari A. (1996), "L'outsourcing: una possibile modalità di organizzazione delle attività di servizi", *Economia&Management*, n. 4, pag. 109-121
- Barbini F.M., D'Atri A., Luzi D., Ricci F.L. (2002), "L'Integrazione dei Flussi di Lavoro Interaziendali: una Proposta Metodologica", *Atti Workshop di Organizzazione Aziendale*, Genova.
- Cantoni F. (2001), "L'outsourcing della banca multicanale", in *La banca multicanale*, McGraw Hill, Milano.
- CROSETTO M. (2003), *I finanziamenti per la ricerca: tutti gli strumenti agevolativi per le attività di ricerca e innovazione tecnologica delle imprese*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- D'Atri A., Solvberg A., Willcocks L. (2001), *Open Enterprise Solutions: Systems, Experiences, and Organizations*, LuissEdizioni, Roma.
- De Loof L.A. (1995), "Information Systems Outsourcing Decision Making: a Framework, Organizational Theories and Case Studies", *Journal of Information Technology*, 10, pag. 281-297.
- De Marco M. (2000), *I Sistemi Informativi Aziendali*, FrancoAngeli, Milano.
- Eisenhardt K.M. (1989), "Agency Theory: an Assessment and Review", *Academy of Management Review*, 14,1, pag. 57-74.
- Emerson R.H. (1962), "Power-Dependance Relations", in *American Sociological Review*, vol. 27, febbraio, pp. 31-40.
- Grandori A. (1995), *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna.
- Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", in *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.
- Klepper R., Jones W. (1997), *Outsourcing IT Systems and Services*, Prentice Hall, New York.
- Linthicum D.S. (2001), *B2B Application Integration*, Addison-Wesley, New York.
- Lombrano A. (1998), "L'outsourcing per i servizi pubblici: considerazioni teoriche e strumenti operativi alla luce della teoria dei costi di transazione", *La finanza locale*, n.1, gennaio, pag. 39-57.
- Masino G. (2005), *Le imprese oltre il fordismo*, Carocci, Roma.
- Masino G., Maggi B. (2001), "Verso una ridefinizione del concetto di confine organizzativo", *Atti del Convegno AIDEA*, McGraw-Hill, Milano, pp. 298-313.
- Parent C., Spaccapietra S. (1998), "Issues and Approaches of Database Integration", *Communications of ACM*, Vol.4, Issue 5.
- Pfeffer J., Salancik G.R. (1978), *The external control of organizations: a resource dependance perspective*, Harper and Row, New York.



- Sheth A.P., Larson J.A. (1990), "Federated Database Systems for Managing Distributed, Heterogeneous, and Autonomous Databases", *ACM Computer Surveys*, Vol.22, Issue 3, pag.183-236.
- Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior*, Macmillan, New York.
- Wigand R., Picot A., Reichwald R. (1999), *Information Organization and Management*, John Wiley and Sons, New York.
- Williamson O.E. (1981), "The economics of organization: the transaction cost approach", *American Journal of Sociology*, 87, pp. 548-577.