



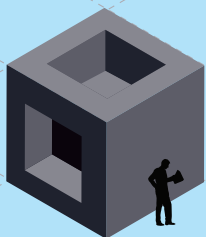
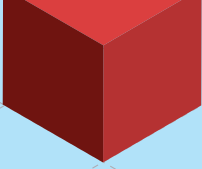
# Svuotati:

## la dipendenza dei governi centrali d'Europa e della Commissione europea dal settore privato

Vera Weghmann  
e Kyla Sankey

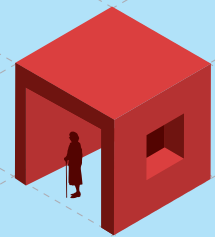
 UNIVERSITY of  
GREENWICH  
Public Services  
International Research Unit

 EPSU  
EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION



# Indice

4	<b>Premessa</b>
6	<b>Sintesi</b>
10	<b>1. Introduzione</b>
11	<b>2. Contesto: privatizzazione e pubblica amministrazione in Europa</b>
14	<b>3. Forme diverse di privatizzazione</b>
14	<b>3.1 Outsourcing - Panoramica</b>
16	<b>3.1.1 Outsourcing di mansioni o servizi: operare servizi a basso costo</b>
	<b>Esempi</b>
16	• <b>Grecia e Italia: centri di accoglienza</b>
17	• <b>Norvegia - pulizie</b>
17	• <b>Svezia - programma di attivazione dell'occupazione</b>
18	• <b>Regno Unito - affidamento ai giganti dell'outsourcing</b>
19	<b>3.1.2 Outsourcing di risorse umane, informatica e mansioni "intellettuali": consulenza a un prezzo davvero elevato</b>
	<b>Esempi</b>
23	• <b>Commissione europea: rischi di conflitto di interessi</b>
24	• <b>Germania: Scandalo nel Ministero della Difesa</b>
25	• <b>Norvegia: consulenti vs.personale</b>
25	• <b>Francia: Consultocrazia</b>
26	<b>3.2 Altre forme di privatizzazione</b>
26	<b>3.2.1 Corporativizzazione: il caso austriaco</b>
27	<b>3.2.2 Partenariati pubblico-privato</b>
28	<b>4. Fattori alla base dell'outsourcing</b>
28	<b>4.1 Digitalizzazione</b>
31	<b>4.2 Pandemia di Covid-19</b>
33	<b>5. Impatto sui lavoratori e risposte sindacali</b>
35	<b>5.1 Risposte dei sindacati</b>
36	<b>6. Recuperare la pubblica amministrazione in Europa</b>
38	<b>7. Conclusioni e raccomandazioni</b>
43	<b>Note</b>



## Premessa

La lotta contro la privatizzazione è al centro del lavoro dell'EPSU. I lavoratori sanno cosa comporta la commercializzazione. La forma, che si tratti di appalto o di subappalto, di partenariato pubblico-privato, di privatizzazione o di qualsiasi altro tipo di commercializzazione, non ha importanza. Nei settori dei servizi di pubblica utilità, della sanità, dell'assistenza sociale, del governo locale e regionale, dà adito a risultati negativi, altera l'interesse pubblico a favore dell'avidità aziendale e i lavoratori peggio retribuiti ne subiscono le conseguenze. I governi nazionali, centrali e federali non sono immuni dai pericoli della privatizzazione.

In questa relazione, per la prima volta l'EPSU indaga sul reale impatto delle privatizzazioni in questi settori – dai governi nazionali al ramo esecutivo dell'UE, la Commissione europea. I nostri risultati rivelano un fenomeno che per troppo tempo è stato nascosto sotto il tappeto. Ciò che è iniziato come outsourcing di funzioni ausiliarie a società a bassa retribuzione ha portato ad appaltare a costose società di consulenza lo svolgimento di funzioni fondamentali: elaborazione di politiche, stesura di testi di legge e di contratti pubblici, e dislocazione di una generazione di dipendenti pubblici.

Il recente "affare McKinsey" è la punta dell'iceberg. L'opinione pubblica è rimasta scandalizzata dalla notizia che il governo Macron ha speso più di un miliardo di euro in consulenti per gestire la crisi della COVID-19 e che questi consulenti hanno poi tratto profitto dalla distribuzione dei vaccini. Questa relazione ci mostra quanto dovremmo essere preoccupati dal fatto che i governi di tutta Europa si affidano sempre più a consulenti profumatamente pagati per svolgere mansioni fondamentali dello Stato. La frequenza e l'accelerazione di questo fenomeno sono sorprendenti e rendono l'erogazione dei servizi meno trasparente, meno responsabile e più costosa per i contribuenti. Questo va di pari passo con la tendenza a esternalizzare i dati, l'archiviazione nel cloud e le funzioni ICT a operatori privati come Amazon Webservices con una reputazione segnata dall'evasione fiscale e dalla lotta ai sindacati. Ciò mina l'integrità e il buon governo delle amministrazioni pubbliche.

Non si può ignorare che l'austerità ha preparato il terreno ideale per questa "cultura della privatizzazione". L'ultimo decennio di austerità ha svuotato il settore statale di competenze ed esperienze interne cruciali. Queste posizioni non coperte sono state occupate da consulenti a un prezzo assai più alto. Questi ultimi applicano poi al loro lavoro tecniche del "settore privato", il che crea a sua volta un'ulteriore domanda di servizi di consulenza. Questa "cultura della consulenza" contribuisce anche alla porta girevole del personale del settore pubblico che passa al settore privato – solo per rientrare nel settore pubblico come consulente privato.

"È normale che un'amministrazione come il nostro Ministero della Salute non sia in grado di adempiere a una serie di missioni?" Questa domanda è stata posta da un senatore francese durante le audizioni sul caso McKinsey, e per l'EPSU la risposta è no, non è normale. Non si può permettere che consulenti del settore privato assumano il controllo del settore statale. Con l'outsourcing di queste funzioni critiche, alle società di consulenza private vengono consegnate, senza alcuna controgaranzia, le chiavi dei governi nazionali, centrali e federali. I governi devono porre fine a queste pratiche, altrimenti potrebbero finanziare la loro stessa

distruzione. Questo ha un impatto corrosivo sulla fiducia del pubblico nell'integrità delle amministrazioni pubbliche, nella loro capacità di prendere decisioni nell'interesse pubblico, soprattutto perché le società di consulenza sono al soldo di molti padroni che pagano.

Questa relazione è per l'EPSU una spinta a lavorare con gli affiliati per invertire queste tendenze. L'insourcing non è una fantasia. Con una forte mobilitazione sindacale e con la collaborazione di altri gruppi della società civile, l'insourcing è possibile, come nei casi degli addetti alle pulizie nei Paesi Bassi e degli statistici in Svezia, che illustriamo nella presente relazione. C'è ancora tempo per riprendersi le chiavi dalle società private.

Le ricerche pubblicate in questa relazione e le esperienze vissute dai nostri membri dimostrano che il settore pubblico continua a fornire servizi efficaci, efficienti e di qualità. I servizi pubblici controllati democraticamente e che mettono al primo posto le persone, non i profitti, sono al servizio dei cittadini.

Sono grato ai ricercatori della PSIRU per il loro lavoro sempre eccellente e ai nostri affiliati per il loro prezioso contributo. La relazione sarà utile ai sindacati e a chi lavora per mantenere servizi di qualità e per combattere la privatizzazione.



Jan Willem Goudriaan  
*Segretario generale dell'EPSU*

## Sintesi

La presente relazione, commissionata dalla Federazione Sindacale Europea dei Servizi Pubblici (EPSU), presenta una ricerca della PSIRU (Unità di ricerca internazionale sui servizi pubblici) dell'Università di Greenwich sulla portata, sui fattori trainanti e sull'impatto sui lavoratori e sulla qualità delle amministrazioni pubbliche delle diverse forme di privatizzazione nel settore statale e nell'amministrazione dell'UE.

Sebbene l'EPSU abbia commissionato ricerche sull'outsourcing in molti settori, come i servizi pubblici o le amministrazioni locali, questo è il primo tentativo per quanto concerne il livello governativo centrale o federale in Europa.

La privatizzazione è aumentata nella pubblica amministrazione dopo l'avvento in tutto il mondo delle riforme ispirate alla nuova gestione pubblica, secondo la quale i governi e il settore pubblico in generale dovrebbero comportarsi più come imprese. La crisi finanziaria del 2008 e le successive misure di austerità hanno intensificato la spinta alla privatizzazione da parte dei governi di molti paesi europei. La spinta alla digitalizzazione della pubblica amministrazione porta con sé un ulteriore rischio di aumento del coinvolgimento del settore privato. Mentre all'inizio la privatizzazione era limitata a settori specifici della pubblica amministrazione, in molti paesi sono state gradualmente trasferite al settore privato più responsabilità relative a funzioni fondamentali dello Stato; spesso nel quadro di accordi complessi, opachi e costosi.

Oggi, molte funzioni fondamentali della pubblica amministrazione sono svolte da appaltatori e consulenti privati, rendendo l'erogazione dei servizi meno trasparente e responsabile.

Le principali forme di privatizzazione individuate nella presente relazione sono l'outsourcing, i contratti di consulenza e i partenariati pubblico-privato:

*L'outsourcing* è iniziato con contratti relativamente semplici per servizi che potevano essere forniti dal settore privato in modo relativamente diretto, principalmente in materia di gestione delle strutture. Tuttavia, grossomodo nell'ultimo ventennio, l'outsourcing governativo è cambiato notevolmente, in alcuni casi espandendosi in nuovi settori come la sanità, il welfare, l'occupazione, l'immigrazione e le carceri. Nell'esempio più estremo, quello del Regno Unito, la spesa del governo centrale per i fornitori esterni è all'incirca pari a quella per il personale

interno.<sup>1</sup> Le conseguenze di un outsourcing eccessivo sono frammentazione, minore qualità del servizio, condizioni salariali inferiori per il personale delle società di outsourcing, mancanza di coordinamento tra le diverse società e meno controllo politico, dato che le funzioni chiave del governo sono gestite da aziende private. L'outsourcing non è necessariamente più economico. La densità sindacale nei servizi esternalizzati tende a essere inferiore rispetto al settore pubblico.

*La consulenza*, che può essere inquadrata come un'altra forma di outsourcing, è aumentata notevolmente nella pubblica amministrazione negli ultimi anni. Nel 2019-2020, la consulenza

manageriale nel settore pubblico rappresentava il 14% del fatturato complessivo della consulenza manageriale in 11 Paesi europei e nel Regno Unito. La percentuale varia dal 31% in Grecia, al 22% in Danimarca e nel Regno Unito, al 17% in Spagna, al 9% in Francia e Germania. Alcune grandi società di consulenza, come McKinsey, PWC, Ernst and Young, KPMG e Deloitte, oltre a essere fortemente coinvolte nelle funzioni fondamentali della pubblica amministrazione e nella definizione delle politiche, danno anche forma alle ristrutturazioni del settore pubblico, proponendo tagli del personale che costringono ad assumere altri consulenti. L'aumento delle consulenze si spiega in parte con la diminuzione delle competenze e delle capacità della pubblica amministrazione dovuta ai tagli di bilancio e alla riduzione del personale.

Nel quadro delle risposte alla pandemia di Covid-19, alcuni governi hanno incaricato società di consulenza private di occuparsi della logistica, ad esempio dello stoccaggio e della fornitura di maschere protettive e vaccini, nonché della progettazione o dell'implementazione di applicazioni legate al Covid-19. L'ascesa delle società di consulenza è particolarmente allarmante a causa dell'opacità dei loro contratti con lo Stato, dei loro compensi molto elevati, dei rischi di conflitto di interessi e di interferenza con le politiche pubbliche. Spesso gestiscono dati personali sensibili. La valutazione pubblica dei risultati delle loro attività è assente o molto scarsa. Alcune di queste società di consulenza consentono anche l'elusione fiscale per le multinazionali, il che solleva seri dubbi sulla loro capacità di svolgere funzioni fondamentali nell'interesse pubblico.

La relazione considera brevemente anche altre due forme di privatizzazione, *i partenariati pubblico-privato* (PPP) e la corporativizzazione, che sollevano entrambe questioni relative all'erogazione dei servizi e all'impatto sui lavoratori.

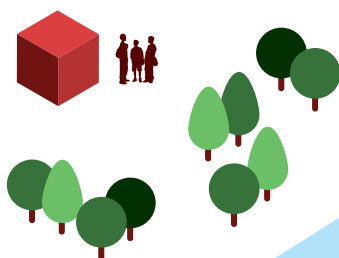
L'affidamento delle tecnologie digitali nella pubblica amministrazione a fornitori privati solleva questioni relative al controllo, all'uso e alla proprietà dei dati raccolti sui cittadini e sui servizi, alla perdita di capacità interna, alla trasparenza e alla responsabilità.

L'impatto della privatizzazione sulla forza lavoro è stato disomogeneo nei diversi paesi europei, in base a una serie di fattori tra cui la copertura della contrattazione collettiva, il ruolo e le strutture organizzative dei sindacati e i diversi livelli retributivi nel settore pubblico e privato, nonché la situazione occupazionale nel pubblico impiego. Mentre il Regno Unito e la Germania sono caratterizzati da un significativo divario tra pubblico e privato in termini di retribuzione e di condizioni di lavoro, altri paesi con una maggiore copertura della contrattazione collettiva – come i Paesi nordici, l'Italia, il Belgio, l'Austria e la Spagna – sono stati in grado di proteggere i diritti di contrattazione collettiva, la retribuzione e le condizioni dei lavoratori il cui posto di lavoro è stato privatizzato.

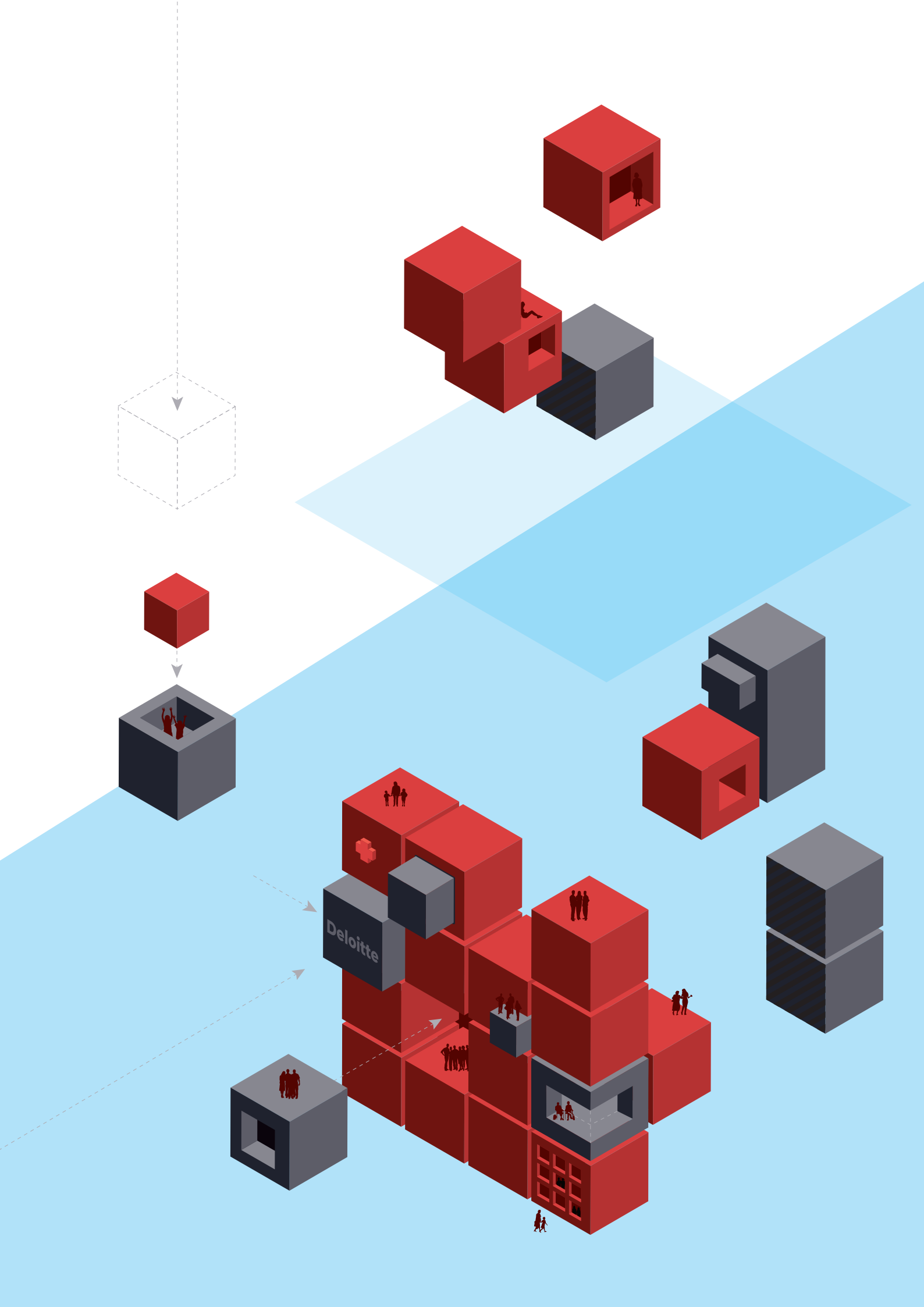
La sezione finale della relazione contiene una serie di raccomandazioni rivolte ai responsabili politici e agli affiliati EPSU. La privatizzazione può essere invertita, e di fatto lo è stata. I governi centrali devono costruire una capacità interna in modo che non si presenti la necessità di privatizzare. L'assunzione diretta di dipendenti pubblici deve essere prioritaria rispetto all'assunzione di consulenti, in modo che il governo si concentri su guadagni a lungo termine piuttosto che su rattoppi a breve termine. Con l'espansione della digitalizzazione, in particolare, è fondamentale che il settore pubblico acquisisca competenze e capacità e che possa mantenere la sovranità e il controllo sui propri dati. Quest'ultimo obiettivo è stato recentemente

concordato da 17 governi dell'UE in un accordo delle parti sociali sulla digitalizzazione con i sindacati guidati dall'EPSU.

Dal punto di vista metodologico, la relazione si basa su una ricerca a tavolino e su interviste a funzionari dei sindacati affiliati all'EPSU in nove paesi: Armenia, Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Irlanda e Regno Unito (l'elenco dei sindacati è riportato più in basso); Le bozze della relazione sono state esaminate dagli affiliati EPSU presso i governi centrali/federali e la Commissione europea nel corso del 2021 e 2022 e dal Segretariato EPSU.







# 1. Introduzione

Negli ultimi 40 anni le strutture statali in Europa hanno subito profondi cambiamenti a causa delle pratiche di privatizzazione e di outsourcing, inizialmente dei servizi “a basso valore” a società private e quindi delle risorse umane o delle funzioni di politica pubblica tramite consulenti nei servizi delle amministrazioni centrali. Ciò si verifica al punto che oggi ampie parti della pubblica amministrazione sono state spogliate e ridotte a strutture “svuotate”. Di fatto, qualsiasi funzione e compito governativo può essere potenzialmente esternalizzato, dalle statistiche sull'occupazione alle funzioni di revisione contabile, dagli autisti dei parlamentari all'elaborazione delle richieste di visto o all'invio di materiale elettorale.

Questi processi hanno preso slancio sulla scia della crisi finanziaria e, più recentemente, in risposta alla pandemia di Covid-19. La digitalizzazione ha aperto la strada a forme estese di privatizzazione, non da ultimo nei grandi progetti di gestione dei dati.

La presente relazione descrive l'entità e le motivazioni delle diverse forme di privatizzazione nel settore statale e nell'amministrazione dell'UE.

Evidenzia le conseguenze della privatizzazione, compreso l'impatto sulla forza lavoro, e sulla qualità e accessibilità dei servizi pubblici, la trasparenza e la responsabilità, e le implicazioni per i sindacati e le loro risposte. Il documento illustra anche i recenti esempi di movimenti contro la privatizzazione e i vantaggi del ripristino dei servizi totalmente pubblici. Per ultimo, la relazione formula raccomandazioni sulla necessità di quadri di ricostruzione della pubblica amministrazione secondo i valori di neutralità, parità di trattamento, universalità, responsabilità e sviluppo delle competenze del settore pubblico.

Oltre a esplorare l'entità e la portata della privatizzazione, la relazione chiarisce che la mancanza di trasparenza ostacola gli sforzi per analizzare appieno le attività, l'impatto e i costi degli appaltatori e dei consulenti privati. Il documento evidenzia la necessità di rendere disponibili maggiori informazioni e dati sul ricorso a consulenti e appaltatori privati al fine di responsabilizzare i decisori pubblici.

La relazione utilizza una definizione ampia di amministrazione pubblica centrale: non solo i dipartimenti o i ministeri dell'amministrazione centrale che svolgono funzioni di pianificazione, gestione, coordinamento e definizione delle politiche, ma anche le funzioni di erogazione dei servizi pubblici, tra cui call center, IT (gestione dei dati, cloud, app governative, in particolare quelle legate al Covid-19), amministrazione fiscale, amministrazione della previdenza sociale, servizi per l'occupazione, ministeri economici e finanziari, difesa, nonché servizi carcerari e centri per l'immigrazione.

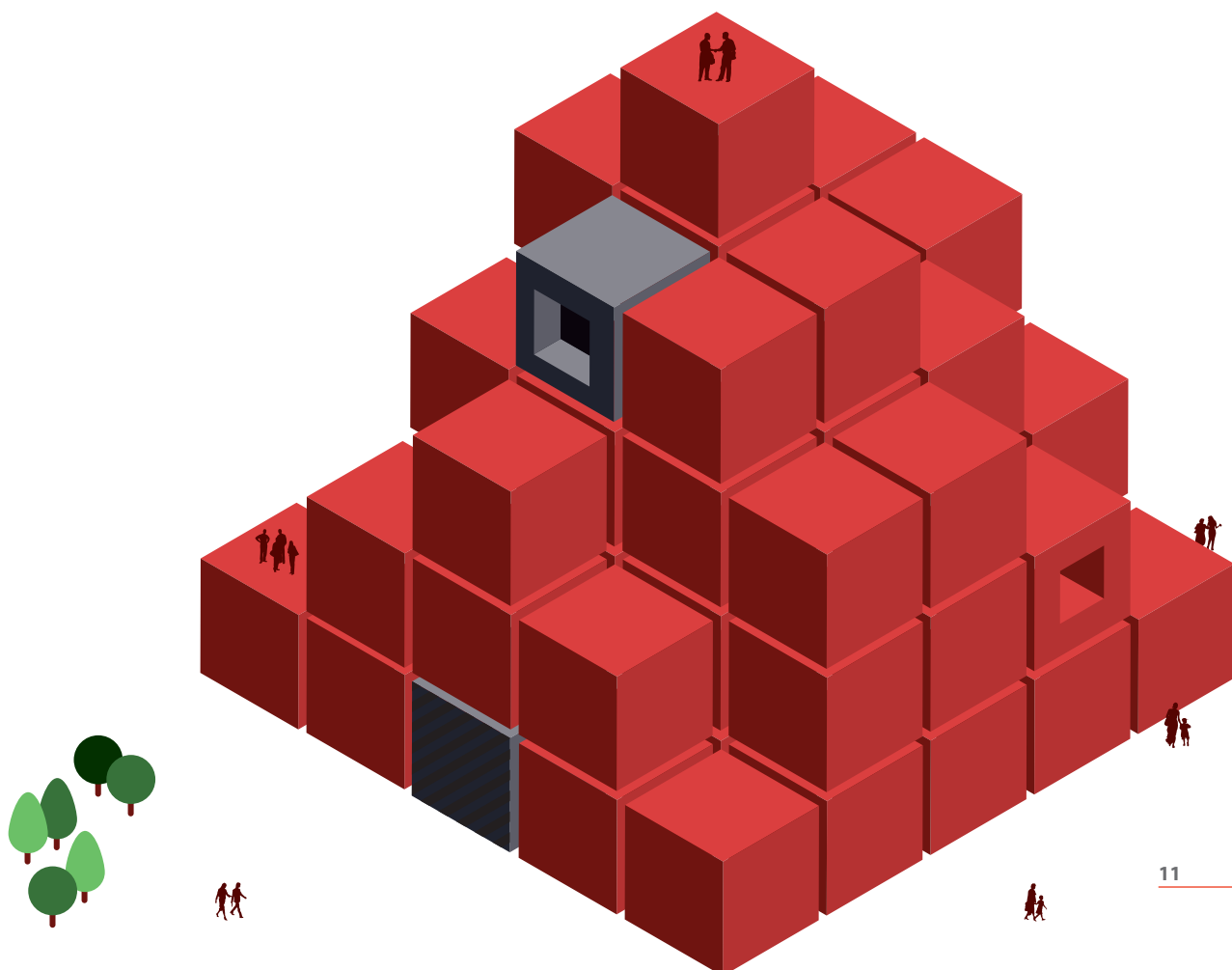
Va inoltre riconosciuto che la natura, l'organizzazione e le funzioni dell'amministrazione pubblica centrale variano notevolmente in Europa. In Germania, con la sua struttura di Stato federale, la pubblica amministrazione può esistere anche a più livelli. Anche la natura dell'occupazione in questo settore varia da un paese all'altro, in base all'eredità storica, alle tradizioni giuridiche e ai quadri istituzionali dei singoli paesi. Per la presente proposta, il termine comprende una serie

di servizi e strutture, sia pubblici che privati, che devono essere presi in considerazione in uno studio intereuropeo.

## 2. Contesto: privatizzazione e pubblica amministrazione in Europa

Negli ultimi quarant'anni, le amministrazioni pubbliche di quasi tutti i paesi europei sono state oggetto di profondi cambiamenti dettati dal neoliberismo. La nuova gestione pubblica (NPM - New Public Management) ha guidato la ristrutturazione delle amministrazioni pubbliche, emergendo inizialmente nei paesi anglosassoni per poi dominare in varia misura nelle agende

del settore pubblico in tutta Europa a partire dagli anni '70.<sup>2</sup> In poche parole, le riforme della NPM mirano a migliorare i servizi pubblici rendendo le organizzazioni del settore pubblico molto più "simili a imprese", introducendo forme di gestione manageriale basate sulle prestazioni e sulla



concorrenza.<sup>3</sup> La NPM ha apportato una mercificazione delle istituzioni del settore pubblico piuttosto che una privatizzazione diretta, tuttavia le riforme ad essa associate - guidate dai tagli alla spesa pubblica - hanno comunque facilitato la privatizzazione, soprattutto sotto forma di outsourcing e di maggiore partecipazione del settore privato alla fornitura di servizi.

Come afferma Whitfield: "Privatizzazione e mercificazione sono inseparabili: quest'ultima crea le condizioni economiche e ideologiche e le relazioni sociali attraverso le quali si sviluppa un'ulteriore privatizzazione."<sup>4</sup>

La NPM si è diffusa non solo rapidamente ma anche ampiamente, con l'introduzione di riforme a tutti i livelli: governo centrale, enti governativi, governo regionale e locale, istruzione superiore, servizi sanitari, giustizia penale, forze di polizia e servizi legali. La NPM è divenuta un fenomeno globale. Benché avviate nel Regno Unito e nell'Europa continentale, negli Stati Uniti, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda, le riforme della NPM sono state successivamente applicate in Asia e in Africa. Anche in diversi paesi anglosassoni ed europei si registra un consenso trasversale sulla necessità di riformare la NPM.<sup>5</sup>

Le riforme della NPM nella pubblica amministrazione possono essere fatte risalire agli anni '70, tuttavia gli attuali processi di riforma appaiono molto diversi. Mentre le prime riforme hanno portato il settore privato a fornire servizi specifici, attualmente in alcuni paesi europei il privato ha assunto funzioni statali fondamentali.<sup>6</sup> Sovente questo riguarda processi subdoli e complessi di estensione dei meccanismi di mercato all'interno degli enti pubblici, che comprendono non solo il ricorso a partenariati pubblico-privati (PPP) o l'outsourcing dei servizi ma anche, sempre più spesso, funzioni di elaborazione delle politiche, IT o HR mediante l'appalto di consulenze.

Con le riforme della NPM, le aziende private sono sempre più integrate nell'apparato statale, rendendo più nebuloso il confine tra il settore pubblico e quello privato. Siamo arrivati a un livello tale per cui "molti governi in tutto il mondo stanno diventando sempre più dipendenti dagli attori privati per l'attuazione delle politiche pubbliche".<sup>7</sup> Di conseguenza, c'è il rischio che i governi centrali e locali siano ridotti a un "ruolo di committenti o di clienti".<sup>8</sup>

I sostenitori dei principi della NPM ritenevano che, introducendo meccanismi di mercato e valori di tipo imprenditoriale nella governance pubblica, lo Stato sarebbe divenuto meno burocratico, meno costoso e più efficiente.<sup>9</sup> Tuttavia, queste riforme non riguardano solo la gestione dello Stato come un'azienda, ma anche il miglioramento della capacità dello Stato di promuovere ambienti imprenditoriali. La digitalizzazione della pubblica amministrazione ha ulteriormente aperto le porte a forme di privatizzazione di ampia portata (v. sezione 3 sulle forme di privatizzazione).<sup>10</sup>

Questo punto di vista è condiviso dalla Commissione europea, che nella relazione del 2018 "A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28" individua tre sfide per la pubblica amministrazione:

*"fare di più con meno: soddisfare le esigenze della società e delle aziende in tempi di budget ridotti, adattare l'offerta di servizi ai cambiamenti demografici, tecnologici e sociali e migliorare il clima imprenditoriale con meno regolamenti ma più intelligenti e con servizi migliori a sostegno della crescita e della competitività (corsivo nostro)."*<sup>11</sup>

Benché il funzionamento, la gestione e il finanziamento della pubblica amministrazione siano esplicitamente esclusi nei trattati europei dalle competenze dell'UE, la Commissione europea ha promosso un programma a favore dell'imprenditorialità nelle amministrazioni pubbliche in diversi modi. Durante il periodo di adesione all'UE (1997-2004/2007) dei paesi dell'Europa orientale, la Commissione è divenuta assai influente. Pensando all'immagine post-comunista del grande Stato burocratico, si penserebbe che l'allargamento dell'UE abbia portato a un ridimensionamento della pubblica amministrazione. Eppure è successo il contrario: la funzione pubblica in molti paesi dell'Europa orientale è aumentata man mano che venivano costruiti sistemi di amministrazione democratica funzionanti. Benché questa nuova creazione di sistemi amministrativi pubblici abbia offerto la possibilità di scegliere tra diversi modelli di amministrazione pubblica, in Europa orientale si è registrata una diffusa pressione a favore delle riforme NPM, a prescindere dal contesto.<sup>12</sup> La Commissione ha assunto una posizione particolarmente attiva a favore della mercatizzazione e di una maggiore partecipazione del settore privato nei governi centrali durante l'allargamento verso est a partire dal 2004, che è stata applicata attraverso la condizionalità.<sup>13</sup>

Parimenti, durante la crisi finanziaria del 2008 la Commissione, insieme alla Banca Centrale Europea e al Fondo Monetario internazionale, ovvero la cosiddetta "Troika", ha imposto riforme NPM basate sull'austerità a molte amministrazioni pubbliche dell'Europa meridionale (Spagna, Italia, Portogallo e Grecia).<sup>14</sup> I forti tagli al bilancio e i tetti alle spese per il personale hanno portato a una riduzione generalizzata del numero di dipendenti della pubblica amministrazione. Di conseguenza, l'outsourcing e le consulenze si sono rapidamente diffusi in tutta la pubblica amministrazione per compensare la riduzione delle capacità interne (v. sezione 6.2). Complessivamente, tra il 2010 e il 2016, 18 Stati membri dell'UE hanno ridotto la spesa pubblica in percentuale del PIL di oltre il 3%<sup>15</sup> - Irlanda, Portogallo, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Malta, Paesi Bassi, Romania, Slovenia, Spagna e Regno Unito.

In generale, l'orientamento dell'UE verso una "interfaccia pubblico-privato" nella pubblica amministrazione è preoccupante per il suo ruolo nel plasmare la pubblica amministrazione in tutti gli Stati membri, non solo in quelli che fanno parte degli accordi di salvataggio. Come asserisce la stessa Commissione, l'UE "ha un forte impatto indiretto sulle pratiche amministrative degli Stati membri".<sup>16</sup> Questo impatto si realizza attraverso norme amministrative, incoraggiando migliori pratiche (o addirittura imponendole nel caso dei salvataggi) attraverso gli strumenti finanziari dell'UE e promuovendo pratiche di gestione delle proprie istituzioni.<sup>17</sup> Solo tra il 2007 e il 2013, l'UE ha speso 2 miliardi di euro per misure di sostegno alle amministrazioni pubbliche in 19 Stati membri. Nel 2014, 20 Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese (CSR - country specific recommendations) nel settore della pubblica amministrazione, e 17 di questi hanno ricevuto un supporto finanziario per un totale di 4,2 miliardi di euro.<sup>18</sup>

## 3. Diverse forme di privatizzazione

In questa relazione, la privatizzazione è intesa in senso lato come ristrutturazione dello Stato nell'interesse del capitale privato<sup>19</sup>. Il processo può comprendere la vendita di beni/proprietà pubbliche, l'outsourcing di servizi pubblici (o di parti di essi) a società private o a organizzazioni senza scopo di lucro (o a una combinazione di entrambe) o l'outsourcing di mansioni in relazione a partenariati pubblico-privati (PPP).<sup>20</sup>

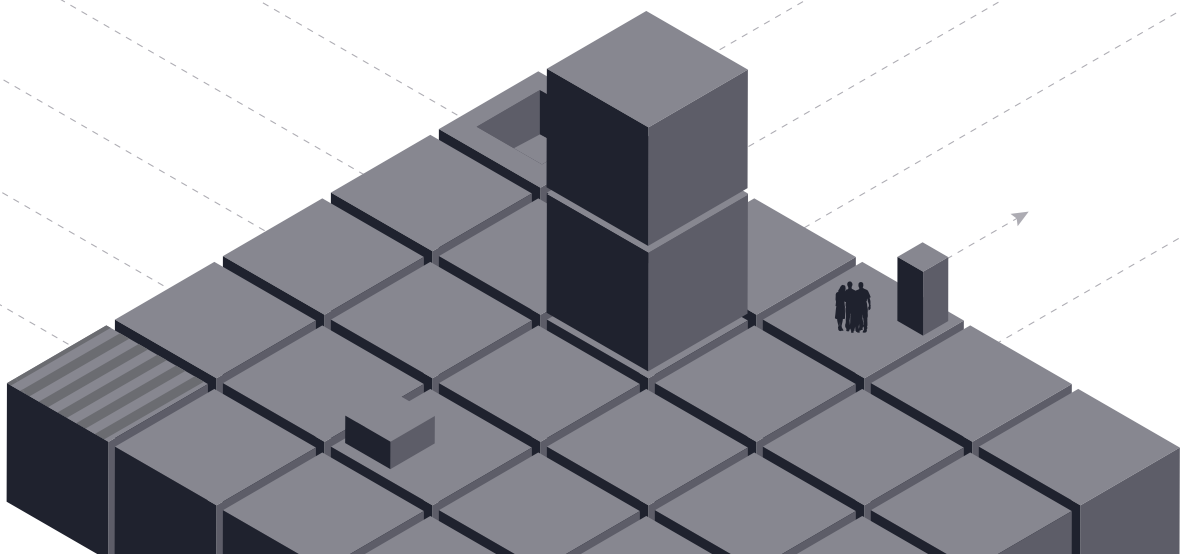
Queste forme di privatizzazione sono distinte l'una dall'altra, come illustrato di seguito.

### 3.1 Outsourcing: una panoramica

L'outsourcing è definito dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) come "la delega di (parte delle) attività a un contraente esterno".<sup>21</sup> Le amministrazioni centrali e locali, come pure altre istituzioni pubbliche, possono esternalizzare attività a una o più aziende private con un contratto per un dato numero di anni. In questo caso l'outsourcing è una forma di privatizzazione, in quanto comporta la fornitura privata di servizi e funzioni che prima appartenevano al settore pubblico.

A partire dagli anni '70, le funzioni della pubblica amministrazione sono state sempre più esternalizzate al settore privato (e al settore no profit). L'outsourcing è iniziato con contratti relativamente semplici per servizi che potevano essere forniti dal settore privato in modo relativamente diretto, principalmente in materia di gestione delle strutture.

Tuttavia, grossomodo nell'ultimo ventennio, l'outsourcing governativo è cambiato notevolmente, allargandosi a nuovi settori come la sanità e il welfare, guidato dalla convinzione neoliberale che le aziende (e anche le istituzioni pubbliche) debbano dedicarsi solo alle loro attività principali e delegare gli altri compiti a società "specializzate" del settore privato.<sup>22</sup> Moran et al. sostengono che i processi attuali di outsourcing sono molto diversi da quelli di 30 o 40 anni fa: "L'outsourcing moderno è più profondo e più complesso; comporta il franchising



o il leasing di una complessa serie di servizi a contraenti privati<sup>23</sup>. Questi contratti complessi, commissionati dal governo a società di consulenza private, sono molto costosi da compilare e spesso poco flessibili per quanto concerne la rinegoziazione dei termini contrattuali.

Oggi l'outsourcing è diffuso e in crescita nelle amministrazioni centrali e locali e in altre istituzioni governative in gran parte d'Europa. La tabella 1 mostra l'importo speso dai governi europei per l'outsourcing in percentuale del PIL nel 2020. La prima colonna indica la contrattazione di fornitori privati per beni e servizi utilizzati direttamente dal governo, come l'informatica; la seconda colonna indica il ricorso all'outsourcing per la fornitura di beni e servizi ai cittadini, come assistenza sanitaria, alloggi, trasporti o istruzione. Il ricorso all'outsourcing da parte dei governi europei è in crescita, ma la sua portata e la sua forma variano a seconda dei paesi. L'outsourcing è stato applicato soprattutto nei paesi anglofoni e nordici e meno nei paesi dell'Europa continentale.<sup>24</sup>

Tabella 1. Outsourcing pubblico in percentuale del PIL 2020.

	<b>Beni e servizi utilizzati dalla pubblica amministrazione, 2020</b>	<b>Beni e servizi finanziati dalla pubblica amministrazione, 2020<sup>25</sup></b>
<b>NLD</b>	6,2	10,6
<b>DEU</b>	6,1	9,4
<b>FIN</b>	11,3	3,1
<b>GBR</b>	10,4	2,6
<b>BEL</b>	4,4	8,2
<b>SWE</b>	8,1	3,7
<b>FRA</b>	5,4	6,4
<b>OCSE-UE</b>	6,1	5,5
<b>AUT</b>	6,8	4,3
<b>NOR</b>	8,3	2,4
<b>DNK</b>	9,0	1,4
<b>HUN</b>	8,3	1,5
<b>ITA</b>	6,3	2,8
<b>ESP</b>	5,9	3,0
<b>POL</b>	5,9	1,9

Fonte: OCSE26

Le conseguenze di un outsourcing eccessivo sono: frammentazione, mancanza di coordinamento tra le diverse società e meno controllo politico, dato che le funzioni chiave del governo sono gestite da aziende private. L'outsourcing, inoltre, gonfia la burocrazia dei servizi e la rende meno efficiente. Contrariamente all'idea comunemente diffusa che il settore privato possa apportare "economie in termini di efficienza", l'outsourcing dei servizi non è necessariamente più economico dato che le aziende private applicano prezzi che consentono loro di ottenere un buon profitto. Al contempo, spesso la qualità del servizio ne risente, mentre le aziende si

sfidano in una “corsa salariale al ribasso”, spesso pagando al personale il minimo sindacale o assumendolo con contratti a zero ore.<sup>27</sup> L'outsourcing è di solito giustificato con la convinzione che porterà le competenze dal settore privato. Nei fatti, gli appaltatori finiscono spesso per affidarsi alle preesistenti competenze del personale precedentemente impiegato nel settore pubblico, senza quindi fornire competenze esterne e specifiche. Inoltre, esternalizzando mansioni importanti, gli enti governativi rischiano anche di perdere le competenze necessarie per fornire i servizi interni. Questi problemi sono illustrati nei casi di studio alla sezione seguente.

L'outsourcing all'interno delle aziende può produrre lunghe catene di subappaltatori. Questo è stato il caso, ad esempio, del Work Programme del governo britannico, un programma di incentivazione al lavoro esternalizzato al 100% introdotto dal governo di coalizione nel 2010. Il programma è stato esternalizzato a 18 fornitori principali (in gran parte multinazionali private), che hanno poi subappaltato la maggior parte dei servizi a oltre 800 subcontraenti, alcuni dei quali hanno a loro volta esternalizzato parte dei loro servizi ad altre società e imprese. Ne è risultata una catena di approvvigionamento costosissima, lunga e poco trasparente. Il governo non solo ha perso il controllo generale, ma anche la conoscenza di quali servizi occupazionali erano offerti e da chi.<sup>28</sup>

### 3.1.1 Outsourcing di mansioni o servizi: operare servizi a basso costo

#### Grecia e Italia: centri di accoglienza

Recenti rapporti della rete di attivisti e ricercatori Migreurop dimostrano che la privatizzazione dei centri di accoglienza dei migranti è un business fiorente emerso in tutta Europa.<sup>29</sup> La relazione della PSIRU “Privatisation of Migration & Refugee Services & Other Forms of State Disengagement” del 2017 per conto di PSI e EPSU esamina l'impatto negativo della privatizzazione dei servizi per rifugiati e migranti.<sup>30</sup>

La sicurezza e la sorveglianza in sei centri di accoglienza per migranti in Grecia sono state esternalizzate a G4S nel 2013 e nel 2016. La società si è anche aggiudicata un contratto di sicurezza a Moria, sull'isola di Lesbo, indetto dall'EASO (Agenzia dell'Unione europea per l'asilo) che è responsabile della procedura di asilo negli hotspot greci. La sua cattiva condotta venne in seguito smascherata e l'associazione degli avvocati di Mitilene ha citato in giudizio l'EASO perché, insieme alle società di sicurezza, impediva ai migranti di accedere a determinate aree, tra cui i propri uffici, ostacolando così l'accesso alla procedura di richiesta di asilo.<sup>31</sup>

In Italia, organizzazioni non profit come la Croce Rossa erano inizialmente incaricate di amministrare e gestire i centri di accoglienza, ma nell'ultimo decennio le multinazionali sono arrivate a dominare il settore. Ad esempio, la società francese GEPSA – filiale di Cofely, a sua volta di proprietà della multinazionale dei servizi ENGIE (ex GDF Suez) – si è associata ad Acuarinto, un'associazione culturale italiana, e ha iniziato a fare offerte inferiori a quelle di enti di beneficenza e cooperative. Nel dicembre 2012 il consorzio GEPSA-Acuarinto si è aggiudicato l'appalto per la gestione del centro di accoglienza di Roma offrendo 28,80 euro



al giorno, mentre la precedente cooperativa aveva offerto 41 euro al giorno. Nel 2014, il consorzio Acuarinto ha inoltre offerto il 20-30% in meno rispetto alla Croce Rossa per la gestione dei centri di accoglienza per migranti di Milano e Torino.<sup>32</sup>

## Norvegia: pulizie

Nel 2014 la Norwegian Defence Estates Agency (NDEA) ha esternalizzato il personale addetto alle pulizie alla multinazionale di gestione di immobili ISS, nonostante la massiccia resistenza dei sindacati, comprese manifestazioni all'esterno della NDEA.<sup>33</sup>

Prima della privatizzazione, il governo aveva commissionato quattro studi sui costi e i benefici dell'outsourcing. Uno di questi, uno studio della società di consulenza globale Ernst & Young (EY), concludeva che la privatizzazione avrebbe consentito di risparmiare, anche perché i contratti collettivi tra la NDEA e il sindacato della funzione pubblica norvegese erano considerati un fattore di aumento dei costi. In effetti, gli addetti alle pulizie erano altamente sindacalizzati e questo è un indizio del fatto che l'outsourcing venga utilizzato per minare la contrattazione collettiva.<sup>34</sup>

Lo standard del servizio di pulizia è notevolmente peggiorato dopo la privatizzazione e il numero di reclami è drasticamente aumentato. Sono stati tagliati diversi posti di lavoro e per chi è rimasto è aumentato il carico di lavoro. Da una ricerca condotta da Fafo, una fondazione indipendente di ricerca sulle scienze sociali, emerge che nel 2014 il 38% degli addetti alle pulizie nel settore pubblico aveva più di 55 anni, rispetto al 10% del settore privato. La conclusione è che nelle aziende private i lavoratori più anziani abbandonano il lavoro a causa dei carichi intensi. La ricerca ha inoltre dimostrato che il 70% degli addetti alle pulizie proviene da un contesto migratorio e che spesso il turnover è elevato.<sup>35</sup> Un segnale che le vulnerabilità dei lavoratori migranti vengono sfruttate nel settore delle pulizie. Gli addetti alle pulizie hanno avvertito una "grande incertezza per il futuro" a causa dell'outsourcing e del fatto che la NDEA non si stava più assumendo responsabilità nei loro confronti.<sup>36</sup> I sindacati hanno messo in luce il fallimento della privatizzazione dato il deterioramento del servizio e delle condizioni di lavoro. Le elezioni generali del settembre 2021 sono state vinte dal Partito laburista norvegese, che si è impegnato a ri-nazionalizzare i servizi di pulizia.<sup>37</sup>

## Svezia: programma di attivazione dell'occupazione

La Svezia ha cercato di privatizzare i propri servizi per l'occupazione. Si tratta di una decisione politica della precedente coalizione tra il partito conservatore e il partito socialdemocratico con il primo ministro Stefan Löfven. Tuttavia, il nuovo primo ministro Magdalena Andersson, una socialdemocratica entrata in carica

nel novembre 2021 in coalizione con i Verdi, potrebbe non portare avanti la privatizzazione dei servizi per l'impiego. Peraltro, dei job coach privati sono già stati introdotti nel sistema previdenziale. Per i job coach privati è più redditizio lavorare in aree densamente popolate e con lavoratori in aree considerate più "occupabili" anziché in aree rurali. C'è anche il problema dell'esclusione dal servizio dei disoccupati di lunga durata. Alcuni uffici di collocamento nelle aree rurali sono già stati chiusi. In Svezia i servizi sociali sono di competenza dei comuni, pertanto questi si assumono la responsabilità quando il settore privato non li fornisce, nonostante sia pagato per il servizio.<sup>38</sup>

### **Regno Unito: affidamento ai giganti dell'outsourcing**

Il Regno Unito è stato uno dei primi paesi ad adottare l'outsourcing del settore pubblico su larga scala e oggi il settore dell'outsourcing britannico è considerato come il "più avanzato al mondo".<sup>39</sup> Nel 2016-2017, il settore pubblico nel suo complesso ha erogato 251,5 miliardi di sterline a fornitori esterni, circa un terzo della spesa pubblica totale. Di questi, la spesa del governo centrale per i fornitori esterni è stata di 49 miliardi di sterline, più o meno quanto spende per il personale interno.<sup>40</sup> Sono pochissime le aree dell'amministrazione centrale che non prevedono un qualche tipo di outsourcing, che tuttavia si concentra nella sanità, nella difesa, nei trasporti e nell'istruzione. Il Ministero della Difesa spende circa 20 miliardi di sterline all'anno per forniture private, tra cui l'Atomic Weapons Establishment e il Defence Equipment and Support; il Ministero della Giustizia spende oltre 5 miliardi di sterline per servizi carcerari e di libertà vigilata gestiti da privati; il Ministero per le imprese, l'energia e la strategia industriale spende oltre 5 miliardi di sterline; il Ministero dell'Interno spende circa 3 miliardi di sterline, compresi i centri di espulsione per immigrati, e il Ministero del Lavoro e delle Pensioni spende oltre 2,2 miliardi di sterline, compresi il Programma di lavoro e le valutazioni di salute e disabilità.<sup>41</sup>

L'outsourcing è diventato così ampio da indurre cambiamenti fondamentali nella struttura della pubblica amministrazione. All'interno del Gabinetto c'è un intero organismo, la Government Commercial Function, istituito per supervisionare l'outsourcing. Ha identificato 29 "fornitori strategici" ritenuti troppo grandi per fallire e fondamentali per il lavoro del governo, tra cui G4S, Serco e Carillion, prima della sua liquidazione nel 2018. La funzione commerciale è costituita da un certo numero di funzionari pubblici il cui compito è quello di fungere da "ambasciatori" dei fornitori strategici, incontrandoli regolarmente per "cene di lavoro" — in altre parole questi fornitori hanno un vantaggio schiacciante quando si tratta di aggiudicarsi i contratti. Il governo ha persino flirtato brevemente con l'idea di esternalizzare l'elaborazione delle politiche.<sup>42</sup> Questa dipendenza dai privati rende il governo britannico altamente vulnerabile a fallimenti su larga scala, com'è successo con Carillion, tuttavia la politica e le operazioni pubbliche sono sempre più orientate verso i fornitori privati, le persone che assumono e i loro obiettivi aziendali.

L'aumento dell'outsourcing governativo ha fatto sì che i giganti del settore godano di una posizione oligarchica nell'assegnazione degli appalti pubblici. Il National Audit Office (NAO) del Regno Unito stima che quattro delle maggiori società di outsourcing, Capita, Serco, Atos e G4S, guadagnino circa 4 miliardi di sterline all'anno con contratti del settore pubblico.<sup>43</sup> Dato che gli schemi di PPP e altri accordi di outsourcing rimuovono il rischio dalle aziende e offrono garanzie di pagamenti costanti a lungo termine, i contratti del settore pubblico rappresentano opportunità altamente lucrative e prive di responsabilità. Tuttavia, la mancanza di trasparenza nelle valutazioni delle modalità di assegnazione di questi contratti costituisce un problema importante.

L'aumento dell'outsourcing governativo nel Regno Unito solleva notevoli preoccupazioni non solo per il modo in cui il governo si relaziona con il settore privato, ma anche per il suo impatto sul mercato in quanto tale. Quanto sopra è chiaramente illustrato dall'esperienza di Carillion, che era la seconda società di outsourcing per il settore pubblico del Regno Unito quando è stata messa in liquidazione nel 2018. Il flusso di cassa dell'azienda è stato colpito da controversie sui pagamenti di una serie di importanti contratti, ma l'azienda ha nascosto i suoi problemi con l'ingegneria finanziaria, cercando di compensare l'ammacco presentando offerte per contratti a prezzi irrealistici.<sup>44</sup> Il governo ha continuato a offrire a Carillion importanti contratti nonostante le avvertenze sui profitti e le segnalazioni di prassi contabili dubbie. Questo evidenzia i problemi non solo di una strategia di outsourcing che privilegia l'offerta più bassa rispetto alla qualità del servizio, ma anche di come il rapporto del governo britannico con il settore privato abbia minato i suoi obiettivi di base di pubblica amministrazione per il pubblico interesse.

### **3.1.2 Outsourcing di risorse umane, informatica e altre mansioni "intellettuali": consulenza a un prezzo davvero elevato**

La consulenza è una forma di privatizzazione in aumento nei governi d'Europa e del mondo.<sup>45</sup> È generalmente intesa come fornitura di competenze esterne per facilitare la ristrutturazione e il cambiamento istituzionale. In teoria, il ricorso a consulenti privati si basa su contratti a breve termine, ma in pratica le società di consulenza utilizzate ripetutamente da molti governi europei sono sempre le stesse. Il crescente ricorso alla consulenza è legittimato dalla rappresentazione dei consulenti in quanto indipendenti e neutrali che apportano conoscenze specialistiche e complementari.<sup>46</sup> Si sostiene che sia più conveniente acquisire conoscenze esterne piuttosto che costruire competenze ed esperienze interne.<sup>47</sup> Eppure, paradossalmente, l'aumento delle consulenze è un prodotto collaterale dell'austerità: i contratti ad hoc con consulenti esterni non compaiono sui libri paga. In altre parole, ricorrendo a consulenti si possono aggirare eventuali norme sul blocco o sui tagli di posti di lavoro.<sup>48</sup> L'austerità ha quindi favorito l'aumento delle consulenze ma, ironia della sorte, il loro costo è assai maggiore rispetto all'assunzione di personale interno.<sup>49</sup> La consulenza può essere anche un modo per aggirare altre normative governative. Ad esempio, nei Paesi Bassi i consulenti sono utilizzati

come scappatoia per aggirare l'accordo secondo cui non più del 10% del personale può avere contratti non standard.<sup>50</sup>

In tutta Europa, i consulenti di gestione sono divenuti attori sempre più influenti nella pubblica amministrazione. Società come McKinsey, PWC, Ernst and Young, KPMG e Deloitte sono specializzate nella riforma delle strutture e della governance degli enti pubblici.

Le società di consulenza manageriale esistono da oltre un secolo, ma inizialmente entravano nell'amministrazione pubblica solo per consulenze specifiche in un'area definita. Tutto ciò è cambiato con le riforme della NPM degli anni '80 e '90. L'idea che il mercato, e non lo Stato, fosse il veicolo più efficace per la fornitura di servizi pubblici e che la pubblica amministrazione dovesse essere gestita in modo più simile a un'azienda ha portato con sé un ruolo più importante per i consulenti. Sulla scia della crisi finanziaria e delle conseguenti misure di austerità in tutta Europa, il loro ruolo è stato ulteriormente ampliato, assistendo i governi per le politiche di privatizzazione, i PPP e la digitalizzazione della pubblica amministrazione.<sup>51</sup> Oggi questo fenomeno è arrivato al punto in cui i consulenti hanno assunto funzioni fondamentali della pubblica amministrazione e delle aree di sviluppo delle politiche a livello sia nazionale che europeo.

Attualmente, la consulenza manageriale nel settore pubblico rappresenta il 14% del fatturato complessivo della consulenza manageriale in Europa. La percentuale varia dal 31% in Grecia, il 22% in Danimarca e nel Regno Unito e il 17% in Spagna al 13% in Ungheria, il 10% in Slovenia e il 9% in Francia e Germania (dati del 2019/2020).<sup>52</sup> Secondo la Federazione europea delle associazioni di consulenza manageriale (FEACO), la consulenza in campo tecnologico è l'area più importante; seguita dalla strategia e dal marketing.<sup>53</sup> In effetti, negli ultimi anni il ricorso alla consulenza è aumentato in modo significativo nella maggior parte dei paesi europei e nella Commissione europea.

Nel Regno Unito il settore della consulenza rimane uno dei maggiori al mondo. La relazione annuale 2020 della Management Consultancies Association (MCA), la lobby del settore della consulenza nel Regno Unito, stima che il settore valga oggi 11,3 miliardi di sterline per l'economia britannica, un aumento del 7% rispetto all'anno precedente.<sup>54</sup> I consulenti si sono assicurati contratti a lungo termine con le unità governative: per fare un esempio, il Ministero della Difesa britannico ha firmato un contratto di 6 anni con un'importante società di consulenza.<sup>55</sup>

In Austria, invece, la tendenza si sta invertendo. Il ricorso ai consulenti da parte dell'amministrazione centrale era in aumento fino alla metà degli anni 2010, ma da allora è diminuito dopo che un vasto progetto di riforma del settore pubblico ha gettato discredito sui consulenti privati.<sup>56</sup>

In Francia, in seguito a una schiacciante inchiesta pubblica sul ricorso a consulenze da parte del ministero della Salute per gestire la pandemia di Covid-19, il 19 gennaio 2022 il governo ha annunciato che non ricorrerà più "automaticamente" a consulenti privati e che ridurrà di almeno il 15% la spesa per le società di consulenza (nel 2019, la spesa pubblica totale per consulenze è stata pari a 814 milioni di euro) (nota a piè di pagina: Le Monde, 19/01/2022).

L'ampio ricorso alla consulenza nelle amministrazioni centrali significa anche che le mansioni principali non sono più svolte dal personale interno, bensì da consulenti. Per questo motivo si è parlato anche di privatizzazione della politica.<sup>57</sup> Questo processo mostra come il divario tra mercato e Stato sia sempre più labile, dato che attori commerciali entrano a far parte dell'apparato governativo,<sup>58</sup> sollevando seri problemi di trasparenza e responsabilità. In effetti, le stesse società di consulenza adottano spesso forme giuridiche che consentono loro di evitare di divulgare informazioni al pubblico.<sup>59</sup>

La ricerca ha dimostrato che in genere la consulenza porta con sé altre consulenze. Alcuni studiosi l'hanno addirittura definita una "dipendenza": le società di consulenza applicano sofisticate tecniche di vendita e pubblicità che rendono gli enti pubblici dipendenti dai loro servizi<sup>60</sup>. I ricercatori hanno messo in guardia dai rischi di una dipendenza dei governi dalla consulenza nell'elaborazione delle politiche e nelle pratiche, definendola "consultocrazia"<sup>61</sup> o "servizio civile occulto"<sup>62</sup>. Come ha osservato il *Financial Times*:

"I consulenti diventano una dipendenza: una volta entrati in casa, sono difficili da sradicare. Hanno interesse a mantenere la continuità del rapporto, o convincendo i clienti che le sfide sono complesse, o vendendo loro più servizi."<sup>63</sup>

Inoltre, Strudy et al. riscontra che la consulenza non solo porta a più consulenza, ma anche a una maggiore commercializzazione in termini di introduzione della partecipazione del settore privato e in particolare dell'outsourcing di altri servizi.<sup>64</sup> In questo modo, i governi non solo si rendono dipendenti da consulenti esterni, ma si chiudono in un circuito che ha a cuore gli interessi del settore privato (v. anche la sezione 3.1.1., il caso dei servizi di pulizia esternalizzati in Norvegia).

### Riquadro 1: McKinsey

La società statunitense McKinsey, la maggiore società di consulenza al mondo e tra le più attive nel promuovere le privatizzazioni e le riforme strutturali della pubblica amministrazione a livello globale, merita una menzione speciale.

In una relazione del 2009, la società sosteneva la necessità di utilizzare la crisi finanziaria come un'opportunità per "trasformare l'intero governo". Si trattava di ampliare e approfondire le riforme della pubblica amministrazione in tutta Europa in risposta alla crescita del debito pubblico, con l'obiettivo di "arrivare fino in fondo al centro dei governi" attraverso tagli, privatizzazioni e un approccio orientato alle prestazioni.<sup>65</sup>

Le caratteristiche principali del coinvolgimento di McKinsey nelle riforme della pubblica amministrazione sono tre. In primo luogo, attraverso accordi di consulenza con gli enti governativi e i loro fornitori. In secondo luogo, attraverso la collaborazione con istituti o think tank come il McKinsey Center for Government o il McKinsey Hospital Institute, che conducono ricerche e diffondono le loro idee e i loro servizi. In terzo luogo, promuovendo particolari politiche nella pubblica amministrazione, tra cui l'introduzione della concorrenza, dei fornitori privati e

della "scelta del consumatore" (ovvero dei voucher). Oltre a influire notevolmente sulle politiche governative, i rapporti McKinsey creano anche un'inutile domanda per le loro prestazioni attraverso sofisticate tecniche di vendita e di reti dietro le quinte. Tutto questo è intensificato dal travaso di personale tra McKinsey e le agenzie governative.<sup>66</sup>

McKinsey ha avuto un ruolo in alcuni dei più grandi scandali di corruzione del nostro tempo, tra cui i dubbi metodi di contabilità utilizzati dalla società di trading energetico Enron prima del suo collasso, la cartolarizzazione dei beni ipotecari che ha portato alla crisi del 2008 e la crisi degli oppioidi negli Stati Uniti (per cui l'azienda ha pagato un risarcimento di 573 milioni di dollari), la repressione dei dissidenti da parte del governo dell'Arabia Saudita nonché accuse di frode, furto, corruzione e riciclaggio di denaro in Sudafrica.<sup>67</sup>

McKinsey ha aumentato in modo significativo la sua influenza sulle politiche governative in tutta Europa. Per esempio:

1. il Regno Unito è diventato il terreno di prova per le riforme della pubblica amministrazione di McKinsey a partire dalla fine degli anni '90, sotto il governo del New Labour. Michael Barber, capo della Delivery Unit del governo laburista, ha riempito l'unità con personale McKinsey, per poi divenire successivamente partner della società. In particolare, McKinsey si è specializzata nel diventare il "partner" principale nelle riforme della NHS (sanità pubblica) ed è stata pagata 14 milioni di sterline per fornire consulenza sullo sviluppo del mercato interno. Un ex partner di McKinsey è stato messo a capo dell'ente regolatore dell'NHS, mentre la società è divenuta il principale collegamento tra il governo e le aziende sanitarie private internazionali nella privatizzazione di 26 ospedali.<sup>68</sup>
2. In Francia, McKinsey è stata coinvolta dal governo Sarkozy nel 2007 nell'intento di tagliare 10 miliardi di euro dalla spesa statale attraverso il "piano di modernizzazione" della pubblica amministrazione. L'attuale presidente Macron ha stretto rapporti con la società di consulenza durante il periodo in cui era ministro dell'Economia sotto il presidente François Hollande, riempiendo il comitato per le opportunità economiche con consulenti McKinsey di alto livello. Si ritiene da più parti che il lavoro di Macron con la società abbia influenzato l'orientamento politico della sua campagna presidenziale (v. paragrafo 3.1.2.4)
3. Si dice che la Commissione europea si sia affidata ai consigli di McKinsey nel rispondere alla pandemia di Covid-19 tramite il coinvolgimento del settore privato, ma i dettagli esatti del lavoro svolto dalla società non sono accessibili al pubblico.<sup>69</sup>

## Commissione europea: rischi di conflitto di interessi

La spesa per consulenze della Commissione europea è aumentata in modo significativo negli ultimi anni, con oltre 462 milioni di euro destinati solo alle quattro grandi (PwC, KPMG, Deloitte ed EY) tra il 2016 e il 2019.<sup>70</sup> KPMG ha ricevuto l'importo maggiore (154,8 milioni di euro); EY ha ricevuto 121,3 milioni di euro; PwC 93,8 milioni di euro; e Deloitte 92,3 milioni di euro.<sup>71</sup>

Una parte significativa dell'aumento è avvenuta grazie al Programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) della Commissione, che offre assistenza tecnica agli Stati membri per le riforme strutturali, sia attraverso le competenze interne della Commissione, sia attraverso consulenti di organizzazioni internazionali, ONG o aziende private. Ciò dimostra che il ricorso alla consulenza è già strutturalmente radicato nell'UE. Quando il programma fu lanciato, nel 2017, solo una minima parte era destinata a società private. Ma la situazione è cambiata assai rapidamente. Nel 2019 le società private hanno ricevuto 24,3 milioni di euro per 91 riforme, quasi un terzo dei 79,4 milioni di euro dedicati al programma nello stesso anno. L'attuale bilancio settennale della Commissione destina ancora più fondi all'SRSP (864 milioni di euro in totale ovvero 115 milioni di euro all'anno), per cui si può prevedere un aumento delle consulenze esterne.<sup>72</sup>

Il coinvolgimento di società di consulenza private nell'SRSP significa che esse hanno voce in capitolo nelle politiche pubbliche in vari settori: fiscalità, sistema giudiziario, mercato del lavoro, polizia, sanità e servizi sociali. Ad esempio, EY ha ottenuto un contratto per la ristrutturazione del settore ospedaliero in Estonia e per le riforme volte a rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro in Italia, e McKinsey un contratto per le riforme dei servizi statistici governativi in Germania (878.970 euro).<sup>73</sup> Questi contratti rappresentano una forma non trasparente e non rendicontabile di outsourcing della consulenza politica in aree fondamentali della pubblica amministrazione. Ciò dovrebbe essere fonte di grande preoccupazione, viste le prassi aziendali poco trasparenti delle grandi società di consulenza.

L'ampio ruolo delle società di consulenza nei processi politici fondamentali dell'UE solleva preoccupazioni per il rischio di conflitto di interessi. Ad esempio, un'indagine di Corporate Europe Observatory ha mostrato come le grandi società di consulenza siano attive in potenti gruppi di pressione commerciale che cercano di influenzare la politica dell'UE in materia di elusione fiscale, tra cui l'European Business Initiative on Taxation (EBIT), l'European Contact Group (ECG) e altri.<sup>74</sup> Inoltre, spingono aggressivamente su accordi di pianificazione fiscale, che il Tax Justice Network descrive come "programmi di elusione fiscale abusiva su larga scala" per le società multinazionali. Nonostante questo evidente conflitto di interessi, PwC, Deloitte e KPMG hanno ricevuto oltre 10 milioni di euro per relazioni su "questioni fiscali e doganali".<sup>75</sup> Nonostante le società di consulenza affermino di separare le linee di servizio revisione, fiscalità e consulenza, la loro partecipazione ad attività di elusione fiscale dovrebbe far sorgere dubbi sulla possibilità di affidarsi ad esse per lavorare nel pubblico interesse.

Preoccupazioni sui rischi di conflitto di interessi sono state recentemente sollevate da Emily O'Reilly, Mediatore europeo, in merito a un contratto concesso dalla Commissione a BlackRock Investment Management per realizzare uno studio sull'integrazione degli obiettivi ambientali, sociali e di governance nelle norme bancarie dell'UE. O'Reilly ha aperto un'indagine nel 2020 poiché BlackRock, la maggiore società di gestione patrimoniale al mondo, ha un interesse finanziario nel settore oggetto dello studio e la sua offerta a basso prezzo potrebbe essere percepita come parte di una strategia per ottenere conoscenze interne e influenza sul contesto normativo del settore. Benché non sia stato riscontrato il caso di cattiva amministrazione, il Mediatore ha chiesto alla Commissione di chiarire le norme sugli appalti pubblici e sul rischio di conflitto di interessi<sup>76</sup>, cosa che la Commissione ha accettato.

### **Germania: scandalo al Ministero della Difesa**

La Germania ha registrato un enorme aumento delle consulenze in tutti i ministeri. Nel 2020 il governo ha speso 430 milioni di euro in consulenze, un aumento del 46% rispetto all'anno precedente. L'aumento delle consulenze si spiega in parte con la diminuzione delle competenze e delle capacità nel governo tedesco dovuta ai tagli di bilancio e alla riduzione del personale. Si presume che l'IT rappresenti la maggior parte di queste consulenze (nonostante gli sforzi dell'amministrazione per diventare più indipendente dalle aziende IT internazionali - v. sezione 6, esempio Bundescloud).<sup>77</sup>

Il ricorso su larga scala alle consulenze può ridurre il controllo del governo e incentivare il clientelismo, come dimostrato dal "Berateraffäre". Si è trattato di uno scandalo su larga scala che coinvolgeva centinaia di milioni di euro del Ministero della Difesa, all'epoca sotto la guida di Ursula von der Leyen (2013 - 2019), attuale Presidente della Commissione europea. Nella sua ambizione di modernizzare il sistema di difesa, obsoleto e mal organizzato, von der Leyen ha gestito il ministero come un'azienda, aprendolo a un numero senza precedenti di consulenti esterni. Von der Leyen ha nominato Segretaria di Stato Katrin Suder, ex direttrice della società di management consulting McKinsey in Germania.<sup>78</sup>

Diverse indagini e il successivo rapporto di una commissione d'inchiesta hanno rivelato che i consulenti esterni avevano svolto un ruolo chiave nel neonato dipartimento Cyber and Information Technology (CIT), diventando quasi indistinguibili dai dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato. I consulenti avevano uffici, indirizzi e-mail e firme propri all'interno delle forze armate tedesche, controllavano altri consulenti esterni, coordinavano le finanze, pur essendo soggetti a un controllo limitato.<sup>79</sup> Spesso questi consulenti attribuivano contratti ad amici di altre società di consulenza – il cosiddetto "buddy system" – sovente aggirando le norme sugli appalti. I dettagli completi dello scandalo rimangono sconosciuti perché importanti prove, come i dati dei telefoni cellulari di lavoro di Ursula von der Leyen, sono stati cancellati.<sup>80</sup>



## Norvegia: consulenti vs. personale

In Norvegia si fa largo uso di consulenti, non solo nell'informatica, ma anche per mansioni governative fondamentali. Nel periodo precedente alle ultime elezioni è emerso che il governo spendeva il doppio per i consulenti rispetto al personale ministeriale.

Spiccano diverse aree di consulenza:

- il governo si è affidato sempre più spesso ad avvocati privati per consulenze sulle procedure di esubero di personale;
- l'aumento del ricorso alla consulenza nei servizi IT e nei sistemi di gestione del cloud. Il Ministero della Difesa sta conducendo un ampio programma pilota sull'uso dei servizi cloud a fini militari (MUST). È stato varato nel 2019 e durerà fino al 2028. Attualmente è in corso una gara d'appalto per la ricerca di un «partner strategico». Questo include le piattaforme ICT delle forze armate, ma va ben oltre l'IT, poiché il programma MAST è inteso a migliorare in generale l'esercito a *tutti* i livelli. Nelle sue stesse parole: "Le nuove soluzioni cloud sostituiranno e aggiorneranno gran parte delle attività delle forze armate".<sup>81</sup> Le aree interessate da MAST sono: comando e controllo, amministrazione, logistica, supporto per gli uffici e digitalizzazione.<sup>82</sup> Microsoft gestisce già parte dei servizi cloud del Ministero della Difesa, che sono utilizzati come progetto pilota da estendere eventualmente a tutti i servizi governativi. I sindacati sono molto preoccupati per il fatto che Microsoft gestisce i sistemi cloud dei Ministeri statali e l'archivio e i dati dello Stato. Stanno facendo pressione per un sistema cloud nazionale, simile al Bundescloud tedesco (v. sezione 9.3) e ad altre iniziative nei Paesi Bassi e in Francia.

## Francia: "consultocrazia"

In Francia, il ricorso ai consulenti può essere fatto risalire al rallentamento economico degli anni '90. Il governo ha risposto introducendo le riforme della NPM (v. capitolo 2) con il presunto obiettivo di ridurre la burocrazia statale e di gestire lo Stato più come un'azienda. Le riforme sono state ampliate sulla scia della crisi finanziaria del 2008-2009, quando il presidente Nicolas Sarkozy ha fatto intervenire dei consulenti per realizzare le cosiddette "riforme di modernizzazione", tagliando la funzione pubblica. Ma è stato il presidente Emmanuel Macron a elevare il ruolo della consulenza a funzione di routine dell'amministrazione pubblica, nel quadro del suo tentativo di trasformare il governo francese in una forma di "start-up".<sup>83</sup>

Dall'elezione di Macron nel 2017, si stima che l'amministrazione francese abbia firmato almeno 137 contratti con McKinsey e altre grandi società di consulenza, compresi diversi contratti da svariati milioni di euro.<sup>84</sup> La maggior parte dell'attività

di consulenza riguarda i sistemi informatici e le risorse umane, ma ha incluso anche, provocando controversie, consulenze sulle riforme della spesa pubblica. Dal 2018, a McKinsey, Accenture e altre grandi aziende è stato chiesto di individuare tagli alla spesa pubblica per 1 miliardo di euro. Oltre a più di 1 milione di euro di onorari, i contratti di consulenza per queste riforme prevedevano un compenso variabile in base alle economie ottenute: più si taglia, più si guadagna.<sup>85</sup> Vale anche la pena di notare che in contratti come questi i consulenti vengono di fatto pagati due volte: una volta per aver suggerito i tagli e un'altra volta quando vengono chiamati a colmare i vuoti lasciati dagli stessi tagli che hanno proposto. In totale, la consulenza nel settore pubblico ha rappresentato quasi il 10% dei ricavi di queste società nel 2018, pari a 657 milioni di euro.<sup>86</sup>

In questo modo, l'aumento del ricorso alle società di consulenza è tanto la causa quanto la conseguenza dei grandi tagli al servizio pubblico, che ha perso oltre 200.000 dipendenti dopo le riforme di Sarkozy. Questo ha portato sull'orlo del collasso aree vitali della pubblica amministrazione, soprattutto per quanto riguarda sanità, giustizia e ambiente.<sup>87</sup> Mentre i dipendenti pubblici, oberati di lavoro e in burn out, lasciano il servizio o diventano incapaci di svolgere le loro funzioni, il governo si affida sempre più spesso a consulenti per queste operazioni di routine. La scusa dell'"impreparazione" della pubblica amministrazione di fronte alla pandemia è stata nuovamente utilizzata per giustificare il ricorso a consulenze per la risposta della Francia al Covid-19. Il governo ha assunto McKinsey e altre tre società per fornire consulenza, progettare o facilitare la campagna e il varo della vaccinazione contro il coronavirus<sup>88</sup> con contratti per un valore totale di 11 milioni di euro.<sup>89</sup>

## 3.2 Altre forme di privatizzazione

### 3.2.1 Corporativizzazione

La corporativizzazione (in alcuni paesi detta anche "privatizzazione formale") si riferisce al processo per cui un servizio precedentemente pubblico, compresa la pubblica amministrazione, viene esternalizzato a una società con forma giuridica privata, ma di proprietà pubblica. Non si tratta dunque di una vera e propria privatizzazione, poiché il servizio è ancora di proprietà pubblica. La corporativizzazione parte dal presupposto che l'azienda pubblica debba essere competitiva e quindi gestita alla stregua di azienda privata. Spesso questo tipo di corporativizzazione viene introdotto in tempi di misure di austerità e tagli di bilancio. Esternalizzando il servizio a un'altra azienda statale, si possono aggirare le norme di bilancio nazionali o europee.

#### Esempio: Il caso dell'Austria

In Austria l'outsourcing è avvenuto mediante la corporativizzazione. Dai primi anni 2000 le organizzazioni pubbliche sono state trasformate in aziende di proprietà pubblica, teoricamente

autonome dal punto di vista finanziario e in grado di realizzare profitti. Tra gli esempi vi sono università, servizi di disoccupazione, musei, il servizio statistico nazionale, il data center nazionale (Bundesrechenzentrum) e servizi di contabilità.<sup>90</sup> La tendenza alla corporativizzazione delle organizzazioni pubbliche è andata di pari passo con l'aumento delle misure di austerità e in particolare con il taglio del personale pubblico per ridurre i costi. Creando aziende di proprietà pubblica i vincoli di bilancio e i requisiti di riduzione del personale si potevano aggirare. In altre parole, la corporativizzazione era dovuta principalmente a vincoli di bilancio. Tuttavia, in ultima analisi, era più costoso gestire il servizio attraverso società pubbliche che creavano ulteriore burocrazia e che comunque raramente producevano profitti.<sup>91</sup>

Un altro problema sollevato dal sindacato GOED è che queste società pubbliche seguivano un modello organizzativo di tipo aziendale, dando potere ai loro dirigenti e quindi si perdeva il controllo democratico su di esse. La corporativizzazione ha comportato differenze salariali significative nelle aziende pubbliche esternalizzate, con i dirigenti pagati di più e i dipendenti pagati di meno rispetto al settore pubblico tradizionale. Eppure i costi dei servizi forniti dalle società pubbliche in outsourcing sono in genere più elevati. Attualmente, quando le aziende pubbliche non sono in grado di realizzare profitti, vengono riportate all'interno dell'apparato statale.<sup>92</sup>

### 3.2.2 Partenariati pubblico-privato

I PPP sono accordi contrattuali a lungo termine in cui il settore privato fornisce beni infrastrutturali e gestisce servizi pubblici. In teoria comportano la condivisione del rischio tra il settore pubblico e quello privato. I dati della Banca europea per gli investimenti rivelano che dal 1990 sono stati realizzati poco meno di 1800 PPP per un valore pari a quasi 370 miliardi di euro. Molti di questi sono grandi progetti di infrastrutture nei trasporti, ma alcuni di essi rientrano nella pubblica amministrazione, tra cui 200 progetti in materia di ordine pubblico e di difesa per un valore complessivo di 30 miliardi di euro.

Una ricerca condotta dalla PSIRU<sup>93</sup> ha dimostrato che:

- in ultima analisi, le autorità pubbliche si assumono il rischio (nonostante la retorica della condivisione del rischio tra settore pubblico e privato);
- i PPP sono più costosi. Anziché offrire il promesso "rapporto qualità-prezzo", i PPP sono in genere molto più costosi dei progetti gestiti al 100% dallo Stato;
- i PPP spesso comportano tagli alle spese e una bassa qualità dei servizi;
- i PPP sono spesso in ritardo e sfiorano il budget;
- i PPP contribuiscono alla corruzione e la incentivano.<sup>94</sup>

La relazione 2018 della Corte dei conti europea (CCE) trova prove di PPP inefficienti, costosi e con ritardi significativi. Inoltre, la revisione ha rivelato che l'opzione PPP è stata scelta per lo più senza considerare alternative, come la realizzazione del progetto direttamente attraverso il settore pubblico. La CCE ha quindi raccomandato di "non promuovere un uso più intensivo e diffuso dei PPP...".<sup>95</sup> Si tratta di un dato significativo, in quanto la Commissione incoraggia

da tempo il ricorso ai PPP negli Stati membri dell'UE e ha contribuito a finanziarli attraverso le sovvenzioni dei Fondi strutturali e di coesione e altri strumenti finanziari, in linea con la sua strategia di allocazione dei fondi UE a progetti misti, compresi i PPP.<sup>96</sup>

### **Lituania: carceri, centri di accoglienza e stazioni di polizia**

Nel 2014 il governo lituano ha annunciato dei PPP per la costruzione di nuove strutture detentive e carcerarie nella periferia di Vilnius e a Šiauliai, Klaipėda e Panevėžys. Il contratto di PPP sarebbe durato 22 anni, durante i quali una società privata avrebbe prima costruito e quindi mantenuto l'infrastruttura. L'intero contratto aveva un valore di 290 milioni di euro (40 dei quali per la nuova struttura di Vilnius).<sup>97</sup> Tuttavia, i progetti si sono presto arenati perché si sono rivelati troppo costosi.<sup>98</sup>

Questa esperienza fallimentare non ha impedito al governo di continuare con i PPP nel settore della giustizia. Nel 2018 è stato avviato un progetto per la costruzione di una nuova sede della polizia a Vilnius con un contratto in PPP da 56 milioni di euro con la società privata Pilies Projektai, filiale del Gruppo Darnu.<sup>99</sup> Nel 2019, il Dipartimento di Polizia della Lituania - sotto il Ministero dell'Interno - ha lanciato due gare d'appalto separate di PPP per progettare, costruire, finanziare e mantenere due stazioni di polizia a Kaunas e Panevezys per 15 anni - di cui tre anni per la fase di progettazione e costruzione e 12 anni per la manutenzione degli edifici.<sup>100</sup> A Kaunas è stata la società privata Merko Statyba ad aggiudicarsi la gara d'appalto, mentre a Panevezys se lo è aggiudicato la società privata Salvinta.<sup>101</sup>

### **Francia: Tribunale di Parigi**

Nel 2012 è stato firmato un contratto in PPP del valore di 2,3 miliardi di euro fino al 2044 per la costruzione del nuovo **tribunale di Parigi** con il consorzio Arélia. Questo nonostante il confronto con un'alternativa del settore pubblico avesse dimostrato che non era l'opzione più economica. La Corte dei Conti francese ha rilevato che il tasso di interesse per i prestiti del PPP era al 6,4%, mentre nel 2012 il tasso medio ponderato per il finanziamento dei titoli di Stato a medio-lungo termine era al 1,86%.<sup>102</sup> Nel 2017 la Corte dei Conti francese ha raccomandato di non avvalersi di PPP per le carceri o per i beni immobili<sup>103</sup> e il Ministero della Giustizia ha deciso di non ricorrere più ai PPP in futuro.<sup>104</sup>

## **4. Fattori alla base dell'outsourcing**

### **4.1 Digitalizzazione**

L'e-government è stato inizialmente introdotto nelle amministrazioni pubbliche europee negli anni '90 come "opzione" nell'ambito di servizi specifici - un'opzione che sta diventando sempre più un "imperativo".<sup>105</sup> Negli ultimi anni la Commissione promuove un "approccio di tutto il governo" che copre una serie di funzioni della pubblica amministrazione, compresi ministeri, autorità fiscali e riscossione delle imposte, processi giudiziari e giurisdizione, prigionie, sicurezza delle frontiere, polizia e servizi di emergenza.<sup>106</sup> Oggi l'Europa presenta uno dei più

alti livelli di sviluppo dell'e-government al mondo. Secondo l'indagine 2020 dell'ONU sull'e-government, tutti i 43 paesi europei rientrano nel gruppo di sviluppo elevato o molto elevato dell'e-government, e otto di questi sono tra i paesi leader nel livello molto elevato.<sup>107</sup>

L'adozione dell'e-government può avere molti effetti positivi, e l'erogazione digitale di servizi come la riscossione delle imposte e i processi giudiziari e amministrativi promette modi più efficienti e semplici di accedere ai servizi governativi a costi inferiori. La digitalizzazione delle attività della pubblica amministrazione può essere potenzialmente vantaggiosa anche per i lavoratori. Si sta creando una serie di nuovi posti di lavoro legati alla tecnologia digitale in settori quali: analisi dei dati, progettazione di siti internet e app, cybersicurezza e manutenzione, ingegneria, supporto o ricerca digitale.<sup>108</sup> Inoltre, poiché alcune delle mansioni più standardizzate possono essere automatizzate, la digitalizzazione può ridurre il tempo di lavoro dedicato alle attività più noiose, liberando più tempo da dedicare a ruoli e funzioni più complessi e di maggior valore. Tuttavia, nel contesto dell'attuale spinta alla privatizzazione della pubblica amministrazione, l'introduzione della digitalizzazione rischia di aprire la strada a ulteriori privatizzazioni ed esternalizzazioni. Questa sezione riunisce prove e casi di studio sulla privatizzazione nell'e-government e sulla digitalizzazione e il suo impatto sulla capacità interna, sui costi del servizio, sull'accesso e sulla fiducia del pubblico.

### **Perdita di capacità interna**

L'introduzione di tecnologie digitali nella pubblica amministrazione europea ha comportato una crescente dipendenza da fornitori privati a partire dalla spinta alla privatizzazione degli anni '80 e '90, quando molti governi hanno privatizzato i loro servizi informatici.<sup>109</sup> La perdita di capacità interne nelle tecnologie digitali può spesso aprire la strada a un'ampia privatizzazione sul lungo termine, dato che i governi si rivolgono sempre più al settore privato per l'attuazione di progetti di tecnologia digitale, come dimostrano i casi di studio riportati di seguito.

Le trasformazioni digitali nei servizi pubblici sono guidate da aziende private come Atos, Capgemini, Capita o Civica, unitamente a società di consulenza globali come Deloitte o PwC e a fornitori globali di tecnologia digitale come Google, Amazon Web Services (AWS), Microsoft, HP o Dell. Per queste aziende, i grandi contratti per servizi digitali o informatici del settore pubblico rappresentano opportunità altamente lucrative, e molte di esse hanno maturato un'esperienza ineguagliabile nella digitalizzazione della pubblica amministrazione in anni di aggiudicazione di contratti pubblici.<sup>110</sup>

### **Costi elevati**

Gli elevati costi associati alle infrastrutture e alle tecnologie richieste nei progetti di digitalizzazione fanno sì che i costi complessivi di queste iniziative private siano spesso sottovalutati.<sup>111</sup> Ciò significa che sul lungo termine i progetti di digitalizzazione finiscono per essere più costosi, compromettendo gli obiettivi di riduzione dei costi. Di conseguenza, la digitalizzazione della pubblica amministrazione guidata dal settore privato può avere un impatto notevole sulle finanze pubbliche e può sottrarre investimenti ad altri aspetti altrettanto necessari per la gestione dei servizi, costringendo a operare ulteriori tagli.

Ad esempio, il National Audit Office (NAO) del Regno Unito ha rilevato che l'outsourcing del sistema informatico per la gestione dei dati dell'NHS all'azienda francese Atos ha comportato

perdite significative di fondi pubblici.<sup>112</sup> Il NAO ha dimostrato come l'azienda avesse approfittato di un cliente debole, il settore pubblico, che ha pagato il sistema ignorando che non era stato completamente testato. Durante la fase di pianificazione e di approvvigionamento, il costo del sistema è passato da 14 a 40 milioni di sterline.<sup>113</sup> Il Comitato sui conti pubblici ha concluso che Atos "sembra aver agito esclusivamente pensando ai propri interessi a breve termine".

### **Fiducia del pubblico, gestione di informazioni sensibili**

Molte funzioni della pubblica amministrazione comportano processi decisionali complessi su questioni pubbliche sensibili, come la valutazione delle domande di sussidio, che comportano diagnosi mediche e dati personali. In servizi come questi, la preoccupazione è che gli strumenti digitali non possano sostituire la necessità di un contatto diretto e di una discrezione professionale. Inoltre, quando progetti di digitalizzazione sono stati intrapresi da aziende private che hanno dato priorità ai profitti a breve termine, gli strumenti digitali si sono spesso rivelati inaffidabili, generando in alcuni casi rabbia e sfiducia da parte dei cittadini.<sup>114</sup>

La complessità dei sistemi informatici esternalizzati può anche ostacolare il controllo pubblico, dato che le agenzie governative non hanno le conoscenze e le capacità necessarie per identificare e approvare le tecnologie digitali. Nei Paesi Bassi, il governo ha esternalizzato il sistema di voto elettronico alla fine degli anni '80. Tuttavia, era chiaro che non disponeva delle conoscenze interne e del controllo della tecnologia necessari per garantire l'ottemperanza del sistema ai requisiti legali e di sicurezza. Dopo aver fatto affidamento per due decenni a un sistema di voto elettronico privatizzato, l'amministrazione pubblica olandese era diventata così dipendente dalle società private da perdere il controllo non solo sul voto elettronico, ma anche sul processo elettorale stesso, erodendo gravemente la fiducia dei cittadini. Dato che il governo non dispone delle conoscenze interne necessarie per un'adeguata regolamentazione o verifica dei sistemi di voto elettronico, la veridicità dei risultati elettorali era basata su un cieco affidamento a società private. Dopo una revisione, il governo ha abbandonato del tutto i sistemi di voto elettronico ed è tornato al voto cartaceo. Il caso evidenzia come i sistemi informatici privatizzati possano minare l'obiettivo democratico di una governance trasparente e aperta ed erodere la fiducia dei cittadini nell'amministrazione.<sup>115</sup>

### **Privacy e sicurezza**

La crescente dipendenza da tecnologia digitale esternalizzata rappresenta una grave minaccia per la protezione dei dati personali dei lavoratori e degli utenti dei servizi pubblici. L'autorità sanitaria regionale della Norvegia sud-orientale ha deciso di esternalizzare il trattamento dei dati e i sistemi ICT per risparmiare, nonostante gli avvertimenti dei lavoratori e del loro sindacato. Di conseguenza, lavoratori in outsourcing in Asia e in Europa orientale hanno avuto accidentalmente accesso a informazioni sanitarie riservate su quasi 3 milioni di cittadini norvegesi. Il contratto è stato rescisso.<sup>116</sup>

La digitalizzazione introdotta nel servizio sanitario nazionale del Regno Unito (NHS) nei primi anni 2000 ha coinvolto una serie di aziende private come Accenture, CSC, Fujitsu e British Telecom nella gestione delle cartelle cliniche digitali. Nel 2008 il Public Accounts Committee del Parlamento britannico riferiva che il progetto era fallito perché non includeva alcuna funzione clinica. Inoltre, dato che il progetto di digitalizzazione era stato imposto dall'alto, mancava l'impegno del personale che avrebbe dovuto utilizzare la tecnologia. Nel 2017 i consulenti

del Royal Free Hospital Trust di Londra hanno assunto la società di intelligenza artificiale (AI) DeepMind, di proprietà di Google, per sviluppare un software di IA per i dati dei pazienti, nonostante non avesse alcuna precedente esperienza nel settore sanitario. Il risultato è che, all'insaputa dei pazienti, 1,6 milioni di cartelle cliniche sono state trasferite su server appaltati da Google.<sup>117</sup>

### **Tagli all'occupazione e outsourcing**

Nel contesto della spinta alla privatizzazione della pubblica amministrazione, l'introduzione della digitalizzazione può rientrare in un più ampio programma di riforme strutturali che prevede tagli di posti di lavoro ed esternalizzazioni.

La "riduzione degli oneri amministrativi" è stato uno dei principali obiettivi dei governi dell'UE nell'espansione dell'e-government.<sup>118</sup> I lavori più a rischio sono quelli che comportano mansioni poco qualificate o ripetitive legate all'amministrazione, alla gestione delle banche dati, alla gestione ed elaborazione di fatture e a sicurezza e sorveglianza. In Francia, ad esempio, i sindacati che rappresentano i lavoratori della direzione delle finanze pubbliche (DGFIP) riferiscono che la digitalizzazione è stata uno dei principali fattori nel taglio di 30.000 posti di lavoro dal 2008.<sup>119</sup>

Quando la digitalizzazione è guidata da fornitori privati, il rischio è che i posti di lavoro sicuri del settore pubblico vengano sostituiti da quelli esternalizzati del settore privato. Ad esempio, i call center del servizio sanitario nazionale e del credito universale del Regno Unito sono gestiti da appaltatori privati come Serco.<sup>120</sup> Ciò è associato all'aumento delle relazioni di lavoro non standard, del lavoro temporaneo, del falso lavoro autonomo e dei contratti a zero ore senza accesso alla protezione sociale o alla sicurezza.<sup>121</sup>

I progetti di tecnologia digitale possono essere efficaci solo se realizzati con la partecipazione dei lavoratori. Lo dimostra il caso della Danimarca, dove l'introduzione di nuovi strumenti digitali ha permesso alle amministrazioni locali di ridurre mansioni monotone come il pagamento di fatture o la gestione di casi di routine. Questo ha consentito di ridurre l'orario di lavoro di circa un terzo, dando al personale la possibilità di dedicarsi a mansioni più complesse e di sviluppare nuove competenze. Il processo ha visto la partecipazione dei lavoratori del sindacato della pubblica amministrazione HK Kommunal, i cui rappresentanti sono stati direttamente coinvolti nell'avvio del processo di automazione del comune.<sup>122</sup>

## **4.2 La pandemia di Covid-19**

In tempi di emergenza o di crisi, le amministrazioni pubbliche devono assumersi la responsabilità di svolgere attività essenziali e salvavita per proteggere la popolazione. Quando il Covid-19 ha iniziato a diffondersi in Europa all'inizio del 2020, le amministrazioni pubbliche sono state costrette a prendere provvedimenti importanti e rapidi. Ciò ha comportato sia l'espansione di funzioni precedenti su scala massiccia, ad esempio consulenze della sanità pubblica e sistemi di protezione sociale, sia la rapida creazione e attuazione di nuove funzioni, come la localizzazione, il tracciamento e il test dei virus e i programmi di vaccinazione. Molte di queste funzioni hanno comportato l'introduzione di nuovi strumenti digitali, tra cui servizi online, app e lavoro a domicilio.

In alcuni paesi la risposta al Covid-19 ha portato a rafforzare i sistemi di amministrazione pubblica preesistenti e a espandere le loro funzioni su nuovi settori. In Germania, per esempio, il sistema di test è stato costruito a partire dall'infrastruttura delle autorità sanitarie pubbliche regionali e con la redistribuzione dei dipendenti pubblici. Nonostante alcune difficoltà iniziali, il numero di test è aumentato rapidamente.<sup>123</sup>

Tuttavia, con il diffondersi della pandemia, molti governi si sono sentiti impreparati, in parte a causa dello svuotamento delle infrastrutture pubbliche dovuto alla mancanza di fondi. L'emergenza ha messo in luce l'eccessivo affidamento sul mercato mentre la necessità di una reazione rapida è stata spesso utilizzata per giustificare un ampio ricorso a fornitori privati, spesso a costi eccessivi e aggirando i meccanismi degli appalti pubblici.

In Francia, il ricorso a società di consulenza è stato descritto come un "effetto panico" derivante dal lento varo del programma di vaccinazione.<sup>124</sup> All'inizio del 2022, il senato francese ha avviato un'indagine pubblica sul ricorso a società di consulenza come Accenture, McKinsey e Citiwell nella gestione della pandemia. Il contenuto della maggior parte dei contratti con il ministero della Salute è spesso sconosciuto, ma non il loro costo. Tra gennaio 2020 e gennaio 2021 sono stati stipulati circa 28 contratti tra 7 società di consulenza e il Ministero della Sanità francese per un valore di 11,3 milioni di euro. Inizialmente, i consulenti offrivano alcuni servizi "pro-bono" per poi addebitare onorari elevati<sup>125</sup>.

Nel Regno Unito, il governo ha usato la pandemia come scusa per aggirare le consuete procedure di appalto; si è adottata una procedura accelerata in cui i funzionari pubblici sono stati istruiti a dare priorità a molti contraenti che avevano legami personali con parlamentari. Da un rapporto del NAO risulta che le imprese "clientelari" legate alla politica avevano dieci volte più probabilità di ottenere contratti rispetto alle altre imprese.<sup>126</sup> Sono stati assegnati contratti per un valore di oltre 19 miliardi di sterline senza gara d'appalto, in alcuni casi a società prive di esperienza nel settore.<sup>127</sup>

Ne è risultata una serie di fallimenti ad alto costo. In un caso, la società Ayanda Capital, un "azienda familiare" la cui proprietà è rintracciabile in un paradiso fiscale alle Mauritius e che ha legami con la deputata conservatrice Liz Truss, si è aggiudicata 253 milioni di sterline in contratti per dispositivi di protezione individuale (DPI). Tuttavia, le sue mascherine sono risultate inutilizzabili e non sono mai state distribuite per l'uso nel servizio sanitario nazionale. Serco, un'importante società di outsourcing con stretti legami con il partito conservatore, si è aggiudicata 322 milioni di sterline per il lavoro di tracciamento dei contatti senza alcuna gara. Il contratto è stato rinnovato l'anno successivo, nonostante la società non avesse raggiunto la soglia minima dell'80% necessaria per l'efficacia della ricerca dei contatti, lasciando circa 2 milioni di persone non rintracciate e non contattate. Nel 2020, Serco ha pagato dividendi ai suoi azionisti per la prima volta in sette anni. Al contrario, nei casi in cui le autorità pubbliche locali sono state utilizzate per le procedure di vaccinazione, il processo è stato rapido ed efficace, nonostante i finanziamenti insufficienti.<sup>128</sup>

Negli anni '80 il governo olandese ha introdotto una serie di modifiche legali e istituzionali per proteggere la produzione pubblica di vaccini dalla privatizzazione, ma alla fine gli interessi delle aziende si sono dimostrati più potenti e nel 2009 gli impianti statali di produzione di vaccini sono stati venduti.<sup>129</sup> Il paese si sta preparando a privatizzare l'istituto statale per la ricerca sui vaccini, Intravacc. Nel gennaio 2021 il rinomato istituto di ricerca, che vanta oltre 100



anni di esperienza nello sviluppo di vaccini, è divenuto una società per azioni a responsabilità limitata con lo Stato olandese come unico azionista.<sup>130</sup>

In Grecia, il governo Mitsotakis ha approvato in fretta e furia accordi di outsourcing che hanno affidato la gestione della risposta alla pandemia a società private.<sup>131</sup> Su questi contratti grava una seria mancanza di trasparenza. Ad esempio, un'azienda privata si è aggiudicata 20 milioni di euro per gestire una campagna di sensibilizzazione pubblica Covid-19 senza una procedura di appalto trasparente né dettagli sui costi esatti. Nonostante le richieste parlamentari, il governo si è rifiutato di rendere pubblici questi dettagli. Inoltre, allo scoppio della pandemia, il Ministero della Migrazione e dell'Asilo è stato accusato di avere aggirato le procedure standard di appalto e di avere attribuito contratti per milioni di euro a società private, sostenendo che si trattava di contratti "riservati". Nondimeno, alcune ricerche investigative suggeriscono che questi contratti con fornitori privati avevano prezzi eccessivi.<sup>132</sup>

## 5. Impatto sui lavoratori e risposte sindacali

Con la privatizzazione e l'outsourcing della pubblica amministrazione un numero elevato e crescente di lavoratori perde lo status di dipendente pubblico e viene trasferito a datori di lavoro privati. Queste società private non sono normalmente coperte dagli stessi contratti collettivi e in alcuni paesi possono non avere rappresentanza sindacale o contrattazione collettiva.

Inoltre, la privatizzazione di funzioni della pubblica amministrazione in cui le donne e le minoranze etniche sono predominanti - in particolare la gestione di strutture come le pulizie, la ristorazione e la sicurezza - esclude in modo sproporzionato queste fasce dalla contrattazione collettiva, determinando una pressione al ribasso sulle loro retribuzioni e sulle loro condizioni. Ciò pone un problema di trasparenza nel reporting dei divari retributivi, poiché i reali divari retributivi di genere ed etnici sono mascherati dall'esclusione dei dipendenti esternalizzati, che spesso sono donne e minoranze etniche con retribuzioni inferiori.

Gli impatti della privatizzazione sulla forza lavoro in Europa non seguono un modello universale e sono molto eterogenei in base a una serie di fattori, tra cui la copertura della contrattazione collettiva, il ruolo dei sindacati e i divari retributivi tra pubblico e privato. Con la crisi del 2008, i pacchetti di austerità hanno introdotto il blocco delle retribuzioni nel settore pubblico in tutti i paesi europei, determinando un livellamento verso il basso dei salari e delle condizioni del settore pubblico rispetto al settore privato.<sup>133</sup>

In casi come quello del Regno Unito, dove la copertura della contrattazione collettiva nel settore privato è assai inferiore rispetto al settore pubblico e dove i sindacati hanno un ruolo più debole, la privatizzazione e l'outsourcing hanno chiaramente avuto un impatto negativo sulla forza lavoro. Questo perché lo Stato fornisce poche tutele e le aziende private hanno mano

libera per aumentare i profitti riducendo il personale, aumentando i carichi e peggiorando le condizioni di lavoro. Un rapporto del Trade Union Congress del Regno Unito, che include analisi sulla privatizzazione dei servizi di collocamento e gestione dei detenuti, evidenzia alcuni dei principali impatti sulla forza lavoro:<sup>134</sup>

**Contratti di lavoro poco stabili:** la privatizzazione riduce la sicurezza dell'occupazione, poiché i contratti di lavoro dipendono dall'azienda privata, anziché dall'ente pubblico. I lavoratori del settore privato hanno maggiori probabilità di essere sottoccupati o con contratti a breve termine e vi è una percentuale maggiore di lavoratori interinali o autonomi.

**Carichi di lavoro eccessivi:** un numero maggiore di lavoratori nel settore privato ha orari eccessivi rispetto al settore pubblico.

**Avanzamento di carriera:** i lavoratori del settore privato hanno spesso qualifiche inferiori. L'avanzamento di carriera è ostacolato dalla separazione dal personale della pubblica amministrazione e dal trasferimento tra aziende.

**Retribuzione inferiore:** i lavoratori del settore privato hanno retribuzioni inferiori rispetto ai lavoratori del settore pubblico.

Tuttavia, la privatizzazione della pubblica amministrazione non ha necessariamente lo stesso impatto in altri paesi in cui la contrattazione collettiva e/o le disposizioni di legge offrono maggiore protezione, come i Paesi nordici, il Belgio, l'Austria, la Spagna e l'Italia.<sup>135</sup> Alcuni esempi:

- In **Italia**, la densità sindacale nel settore pubblico è molto più alta di quella del settore privato, 50% rispetto al 30%, e c'è una copertura del 100% dei contratti collettivi negoziati con l'organizzazione datoriale pubblica ARAN. Nel privato, invece, non esiste un meccanismo di estensione dei contratti collettivi e la copertura della contrattazione collettiva è al 74%.<sup>136</sup> I dipendenti pubblici godono inoltre di una maggiore tutela e di condizioni di lavoro migliori rispetto ai dipendenti del settore privato. L'outsourcing dei dipendenti della pubblica amministrazione è stato introdotto come risposta ai vincoli di bilancio e alla carenza di personale in seguito all'austerità. Tuttavia, nonostante la legge del 2001 che consente l'outsourcing della pubblica amministrazione, solo un numero esiguo di dipendenti pubblici è stato esternalizzato a società private. I lavoratori pubblici hanno mantenuto il loro status, il che ha permesso di continuare ad applicare i contratti collettivi del settore pubblico, mentre le aziende private hanno definito il contenuto dei posti di lavoro per i lavoratori distaccati. Nondimeno, i lavoratori non godevano delle piene tutele occupazionali dei dipendenti pubblici.<sup>137</sup>
- **La Danimarca** offre un tipico esempio di regime nordico di relazioni industriali, caratterizzato da solide strutture di contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, estesi regimi di coinvolgimento dei dipendenti e un'alta densità sindacale, che nella pubblica amministrazione danese si aggira intorno all'89%.<sup>138</sup> Solide strutture di contrattazione collettiva hanno permesso di contrastare gli impatti negativi della privatizzazione. Lo schema di adeguamento delle retribuzioni che collega i movimenti salariali del settore pubblico a quelli del settore privato ha portato a retribuzioni analoghe sia nel settore pubblico e nel privato. Tuttavia, le strutture di contrattazione

collettiva non hanno impedito l'indebolimento di altre prestazioni come gli straordinari, le ferie e l'indennità di malattia.<sup>139</sup>

Un fattore importante per determinare l'impatto della privatizzazione sulla forza lavoro è l'applicazione delle tutele occupazionali. La direttiva sul trasferimento di imprese (TUPE) del 1977, applicata in tutti gli Stati membri dell'UE, ha lo scopo di proteggere i termini e le condizioni dei lavoratori che si trasferiscono quando una funzione del settore pubblico viene esternalizzata. Tuttavia, la TUPE è interpretata in modi diversi in vari paesi dell'UE. Ad esempio, in Germania e in Francia i lavoratori della pubblica amministrazione hanno il diritto di rifiutare i trasferimenti, mentre nel Regno Unito il rifiuto è di fatto impossibile.<sup>140</sup>

## 5.1 Risposte dei sindacati

La privatizzazione, sia essa sotto forma di PPP, outsourcing o consulenza, può minare la contrattazione collettiva e ostacolare la sindacalizzazione quando i lavoratori sono suddivisi in unità più piccole con datori di lavoro diversi. I lavoratori esternalizzati tendono a essere meno sindacalizzati oppure rappresentati da sindacati diversi. Ciò ha l'effetto di indebolire la solidarietà e di creare ostacoli all'azione sindacale. Il fatto che la decisione di esternalizzare delle mansioni o di ricorrere a consulenti spesso non venga negoziata con i sindacati è un ulteriore ostacolo all'azione sindacale contro le privatizzazioni.<sup>141</sup>

L'Irlanda offre un esempio di come sia possibile regolamentare l'outsourcing attraverso la contrattazione collettiva. L'accordo del 2015 per il settore pubblico<sup>142</sup> contiene disposizioni sull'outsourcing che, pur non vietandolo completamente, prevedono che i sindacati siano consultati prima di procedere all'outsourcing. Deve essere presentato un piano di valutazione dei costi per la fornitura del servizio, che significativamente esclude "la totalità dei costi del lavoro".<sup>143</sup> Il processo può anche prevedere un arbitrato da parte di terzi. Questo ha portato ad alcune importanti vittorie, ad esempio, impedendo l'outsourcing dei servizi telefonici nella Commissione delle Entrate. Sebbene alcune funzioni come le pulizie, la sicurezza e l'informatica siano state esternalizzate, l'outsourcing complessivo è stato limitato nella pubblica amministrazione irlandese.

Come discusso alla sezione 2, l'austerità è stata un importante motore della privatizzazione nella pubblica amministrazione, in quanto i tagli di bilancio, le riduzioni di personale e i tetti ai costi del personale hanno portato a situazioni di carenza di personale per cui i datori di lavoro fanno sempre più ricorso all'outsourcing o alle società di consulenza per compensare tali carenze. È dunque importante stabilire un collegamento tra le privatizzazioni e le azioni sindacali dei dipendenti della pubblica amministrazione contro l'austerità, anche quando queste non riguardano specificamente la privatizzazione.

Un tema fondamentale per i sindacati del Regno Unito è stata la tutela degli standard occupazionali e della contrattazione collettiva per i lavoratori esternalizzati. I sindacati hanno sostenuto che i regolamenti del 2006 sul trasferimento di imprese (tutela dell'occupazione) (basati su una direttiva europea) devono essere rafforzati attraverso la creazione di un codice di condotta a due livelli. I regolamenti dovrebbero garantire che i contratti collettivi settoriali esistenti siano estesi a tutti i fornitori di servizi pubblici esternalizzati.<sup>144</sup>

Il sindacato britannico della pubblica amministrazione PCS impegna e sindacalizza da tempo i lavoratori esternalizzati. Questo è iniziato a partire dalle basi, quando i rappresentanti sindacali hanno dovuto occuparsi sempre più di problemi relativi ai lavoratori esternalizzati presso il Ministero delle Imprese, Energia e Strategia industriale, per poi espandersi ad altri ministeri come quello degli Esteri e Commonwealth e quello delle Entrate e Dogane.<sup>145</sup> La richiesta principale era quella di un salario di sussistenza, ma i sindacati sono intervenuti anche sulle condizioni di lavoro e sui contratti temporanei. Anche gli addetti alle pulizie e le guardie di sicurezza del Ministero della Giustizia hanno scioperato, ottenendo non solo aumenti salariali, ma anche il riconoscimento sindacale e l'indennità di malattia durante la pandemia.

L'aumento del lavoro temporaneo ed esternalizzato ha creato anche molti problemi per l'accesso ai regimi di sostegno al reddito attraverso i datori di lavoro, come l'accesso all'indennità di malattia o al regime di cassa integrazione. Nel Regno Unito, la campagna "Dying for Sick Pay" del PCS ha chiesto parità di termini e condizioni per i lavoratori esternalizzati, compresa la piena indennità di malattia.<sup>146</sup> All'inizio della pandemia, la campagna ha ottenuto un accordo in base al quale ai lavoratori esternalizzati sarebbero state pagate per intero l'indennità di malattia e la quarantena.<sup>147</sup> Richiamando l'attenzione sui problemi del lavoro esternalizzato, la campagna si propone di fare in modo che tali rivendicazioni vadano oltre la pandemia e che la parità di condizioni per i lavoratori esternalizzati diventi una condizione permanente.

## 6. Il recupero della pubblica amministrazione in Europa

L'insourcing consiste nel riportare i servizi privatizzati sotto la proprietà, la gestione e il controllo pubblici. Tuttavia, c'è anche la questione non solo di invertire la privatizzazione, ma anche di fornire servizi pubblici in aree altrimenti dominate dal settore privato, come la digitalizzazione.

È fondamentale che il settore pubblico costruisca capacità e competenze proprie in modo da non dover ricorrere a società di consulenza private per la realizzazione di servizi chiave. La sezione successiva illustra tre diverse varianti di recupero della proprietà da parte della pubblica amministrazione:

- L'insourcing dei servizi esternalizzati, sull'esempio dei servizi di pulizia degli edifici governativi nei Paesi Bassi.
- La cessazione dell'attività di consulenza, sull'esempio delle statistiche sulla disoccupazione in Svezia.
- L'estensione delle competenze della pubblica amministrazione, sull'esempio del Bundescloud in Germania.

### **Paesi Bassi: servizi di pulizia**

Il governo olandese ha re-internalizzato i propri servizi di pulizia dal 2016. Man mano che scadevano i contratti, il governo li ha riportati all'interno dell'Organizzazione nazionale delle pulizie (RSO). Sono interessati circa 2000 addetti alle pulizie<sup>148</sup> e ora quasi tutti i servizi di pulizia sono interni.

Quando il servizio è stato esternalizzato, il carico di lavoro era irrealistico, come nel caso di un addetto alle pulizie che aveva a disposizione solo 30 secondi per pulire due bagni, 90 minuti per sette piani e un'ora per aspirare 3.000 metri quadrati.<sup>149</sup> Inoltre, gli addetti alle pulizie lavoravano spesso quando erano malati, per timore di essere licenziati se si fossero assentati per malattia. I salari erano bassi e spesso sottopagati, mentre gli straordinari venivano pagati in modo forfettario e le ferie ignorate. C'era anche una mancanza di trasparenza sui contratti e sui diritti.<sup>150</sup>

Queste pessime condizioni di lavoro erano comuni a tutte le aziende che partecipavano alle gare d'appalto, avendo il prezzo come fattore determinante per aggiudicarsi le gare. Tuttavia, il prezzo dei servizi di pulizia dipende in gran parte dai salari e dalle condizioni dei lavoratori per cui le aziende sono sotto pressione per ridurre i costi del personale. Dato che il salario minimo è fisso, possono risparmiare sui costi attraverso l'intensificazione del lavoro, la velocizzazione delle procedure e il "wage theft", ovvero detrazioni salariali indebite.<sup>151</sup>

Quando il governo olandese ha deciso di re-internalizzare le pulizie, non solo sono migliorate le retribuzioni e le condizioni di lavoro, ma gli addetti alle pulizie sono stati trattati con molto più rispetto. Ora hanno più tempo per svolgere le loro mansioni e non lavorano in orari impossibili. Lavorare di giorno, oltre al positivo impatto sul loro benessere, ha dato loro visibilità e un contatto diretto con gli altri dipendenti che lavorano nell'amministrazione centrale.<sup>152</sup>

Alla fine del 2021, il governo olandese ha iniziato a riportare i servizi di sicurezza in interno, assumendo direttamente circa il 50% del personale di sicurezza negli edifici governativi.<sup>153</sup>

### **Svezia: statistiche sull'occupazione**

Nel 2017 l'Ufficio nazionale di statistica ha esternalizzato parte del servizio di statistiche sulla disoccupazione a una società di consulenza nell'ottica di ridurre i costi. Di conseguenza, 37 dipendenti hanno perso il lavoro. La società di consulenza, Evry, aveva trovato un modo più economico per compilare statistiche che però si è rivelato metodologicamente inaffidabile, con "discrepanze inspiegabili nei dati grezzi"<sup>154</sup> e statistiche incorrette presentate al governo. Di conseguenza, l'accordo di consulenza con Evry è stato annullato e il servizio è stato re-internalizzato.<sup>155</sup> Tuttavia, prima dell'insourcing, a Evry era stato assegnato un contratto supplementare di un anno del valore di 5,1 milioni di corone svedesi (€501.312) poiché il dipartimento nazionale di statistica non aveva più la capacità di intraprendere immediatamente la ricerca.<sup>156</sup>

### **Germania: "Bundescloud"**

Anziché dipendere da aziende informatiche private, il governo tedesco ha deciso di raggiungere l'autonomia digitale attraverso una strategia di consolidamento delle reti informatiche

dell'amministrazione federale, che erano cresciute organicamente ed erano assai frammentate. Il governo ha raggruppato i contratti per i suoi data center e ha centralizzato gli acquisti IT, risparmiando così sui costi. Nell'ambito di questo processo, ha creato il proprio "Bundescloud": servizi cloud federali disponibili dal 2017. Detenuti dal governo federale, mirano a garantire la privacy e la sicurezza informatica archiviando i dati nei data center del governo stesso. Questo processo impedisce fughe di dati incontrollate e mantiene la sovranità e il controllo, soprattutto grazie all'indipendenza dai modelli in leasing. Attraverso il Bundescloud e il consolidamento di vari servizi IT, il governo investe in tecnologia e competenze e spera di creare condizioni di lavoro interessanti per esperti informatici al fine di costruirsi competenze interne.<sup>157</sup>

## 7. Conclusioni e raccomandazioni

La conclusione generale di questa relazione è che occorre ripensare il ruolo del settore privato nella pubblica amministrazione. La privatizzazione, le consulenze e l'outsourcing hanno provocato cambiamenti fondamentali nella struttura della pubblica amministrazione, svuotandone ampie parti e trasferendo competenze e professionalità al settore privato.

Per troppo tempo la politica di molti governi è stata guidata dal presupposto neoliberale che la pubblica amministrazione sia intrinsecamente inefficiente, sovradimensionata e un ostacolo al cambiamento. Questa logica porta a chiedere che venga ridotta, privatizzata, ristrutturata o appaltata e che sia gestita più come un'azienda privata che come un servizio pubblico. L'effetto è stato quello di minare lo sviluppo di istituzioni pubbliche solide e di qualità, che sono invece necessarie non solo per affrontare crisi come la pandemia di Covid-19, ma anche le sfide future come il cambiamento demografico e tecnologico e la crisi climatica. Il settore pubblico deve trovare il modo di prepararsi a questi processi piuttosto che dipendere da aziende private alla ricerca di profitti.

Serve un nuovo quadro di riferimento per la valutazione del valore sociale nelle funzioni fondamentali della pubblica amministrazione, che vada oltre l'attenzione limitata alle "efficienze" e alle economie. L'amministrazione pubblica deve essere basata sul bene pubblico piuttosto che sul profitto privato, concentrandosi sul coordinamento e sull'integrazione, nonché sulla trasparenza, sulla responsabilità e sulla creazione di competenze nel settore pubblico.

### Raccomandazioni

Sulla base di questa ricerca, la PSIRU ha individuato una serie di raccomandazioni politiche per i sindacati e per i responsabili politici a livello nazionale ed europeo.

#### **Influenzare il processo decisionale e le politiche**

- La nuova gestione pubblica (NPM) non funziona. Le amministrazioni centrali e il

settore pubblico nel suo complesso sono molto diversi dalle società private. Serve un quadro alternativo che non costringa i governi ad agire come aziende. Alcuni studiosi e professionisti hanno argomentato un "paradigma del valore pubblico" come approccio alternativo.<sup>158</sup> Si tratta di un modello che riconosce i valori sociali insiti nel settore pubblico, ponendo l'accento sull'interesse pubblico piuttosto che sulla massimizzazione del profitto. Parimenti, l'EPSU ha spinto in favore dei partenariati pubblico-pubblico rispetto a quelli pubblico-privato;

- prima di indire una gara d'appalto per qualsiasi attività governativa (che si tratti di pianificazione, gestione o erogazione di servizi), occorre esaminare a fondo l'alternativa interna, in consultazione con i sindacati, sulla base della qualità e del rapporto qualità-prezzo;
- i sindacati e i decisori politici devono sostenere disposizioni quali ad esempio il contratto collettivo del settore pubblico in Irlanda, che prevede la consultazione dei sindacati prima di qualsiasi esternalizzazione;
- qualora i servizi non possano essere forniti internamente, è importante stabilire standard molto più rigorosi per le gare d'appalto, le offerte e i contratti. Tra questi vanno inclusi standard salariali e di condizioni dei lavoratori, nonché una maggiore trasparenza da parte degli appaltatori;
- come buona prassi, prima di decidere di privatizzare o di ricorrere a consulenze, si dovrebbe procedere a una consultazione completa con i soggetti interessati, il personale, i sindacati, gli utenti dei servizi e i cittadini in generale.

### **Trasparenza e ricerca**

- Occorre introdurre norme per una maggiore trasparenza sul ricorso ai consulenti, che riguardino le mansioni che questi svolgono e fino a quanto possa arrivare la spesa pubblica per loro.
- I lavoratori e i dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale, insieme ai loro sindacati, possono dare un contributo importante a una maggiore trasparenza fornendo informazioni e ricerche atte a controbattere le argomentazioni per cui la consulenza e l'outsourcing offrono servizi migliori e i partenariati pubblico-privato (PPP) possono risolvere i problemi di finanza pubblica.

### **Sviluppare le capacità del settore pubblico**

- Prima di decidere di esternalizzare si deve sviluppare un quadro comune di misurazione della pubblica amministrazione basata sui valori dell'integrazione, della responsabilità, della parità di trattamento e della creazione di competenze nel settore pubblico piuttosto che sulla semplice riduzione dei costi.
- L'assunzione diretta di dipendenti pubblici dovrebbe essere prioritaria rispetto all'assunzione di consulenti in modo che il governo si concentri su guadagni a lungo termine piuttosto che su rattoppi a breve termine. Il personale dovrebbe essere

adeguatamente formato e si dovrebbe incentivare lo sviluppo delle capacità, in modo che i governi dispongano di competenze e di personale motivato per affrontare le sfide quotidiane in un mondo in rapida evoluzione. La digitalizzazione e la recente esperienza della pandemia di Covid-19 dimostrano l'importanza della capacità interna;

- l'esempio del Bundescloud tedesco dimostra che è possibile e più sicuro per i governi archiviare i loro dati nei propri data center. Piuttosto che affidarsi a società private, la Germania ha creato un proprio cloud per mantenere la sovranità e il controllo sui propri dati e per proteggersi da fughe di dati. La Germania non investe solo in tecnologia e competenze, ma anche nella creazione di condizioni di lavoro interessanti per esperti IT, al fine di crearsi competenze interne.

### **Resistere alle privatizzazioni, all'austerità e alle condizioni di lavoro precarie**

- I lavoratori e i loro sindacati devono opporsi con ogni mezzo alla privatizzazione dei governi centrali. Dato l'indebolimento delle contrattazioni collettive in molti paesi europei, i sindacati non possono fare affidamento sulla loro posizione al tavolo delle trattative, ma devono lottare attivamente contro la privatizzazione e per l'insourcing di compiti e servizi dell'amministrazione centrale.
- Le campagne per la re-internalizzazione del personale nelle strutture possono essere vinte e ne abbiamo già vinte alcune. Tuttavia, in gran parte dei paesi numerose mansioni e molti servizi dei governi centrali sono ancora esternalizzati. È quindi importante che i sindacati apprendano gli uni dagli altri e si scambino consigli su come portare avanti con successo campagne a favore dell'opzione interna.
- Quando i servizi sono esternalizzati, è importante che i meccanismi di protezione della contrattazione collettiva e delle condizioni di lavoro siano rafforzati per i lavoratori interessati.
- L'esternalizzazione dei servizi non deve essere un ostacolo alla solidarietà tra i lavoratori. I sindacati dovrebbero fare campagna per ottenere un salario di sussistenza e pari condizioni per i lavoratori esternalizzati. La solidarietà del personale interno è fondamentale per il successo delle campagne a favore dei lavoratori esternalizzati.
- I sindacati possono costruire coalizioni, non da ultimo con gli utenti dei servizi, per fare lobbying e campagne a livello nazionale, europeo e mondiale a favore della fornitura diretta di servizi e degli investimenti pubblici e per mettere a nudo i problemi legati a ogni forma di privatizzazione.



## **Affiliati EPSU partecipanti allo studio**

### **Sindacato**

**USLGPSEA**

**GÍ-D/FSG**

**UNSA**

**Ver.di**

**FNV**

**NTL**

**Fackförbundet ST**

**PCS**

**Fórsa**

### **Paese**

Armenia

Austria

Francia

Germania

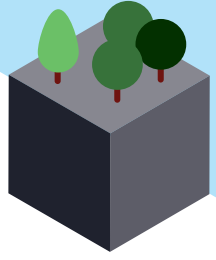
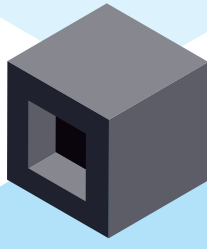
Paesi Bassi

Norvegia

Svezia

Regno Unito

Irlanda



## Note

- 1 National Audit Office (2017) A Short Guide to Commercial Relations. National Audit Office. Available at: [nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-Guide-to-Commercial-relationships.pdf](http://nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-Guide-to-Commercial-relationships.pdf)
- 2 Wang, H. et al (2018) Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. Public Management Review. Vol. 20, No. 2, pp. 293-316.
- 3 Diefenbach, T. (2009) New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'. Public Administration Vol. 87, No. 4, pp. 892-909.
- 4 Whitfield, D. (2006) A Typology of Privatisation and Marketisation. Essu Research Report No 1. Available at: <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2006/11/essu-research-paper-1-2.pdf>
- 5 Diefenbach, T. (2009)
- 6 S. Johal, M. Moran and K. Williams Breaking the constitutional silence: the public services industry and the Government The political quarterly Vol. 87 Issue 3 (2016)
- 7 Wang, H. et al (2018) Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. Public Management Review. Vol. 20, No. 2, pp. 293-316.
- 8 Whitfield, D. (2006), *ibid.*
- 9 Diefenbach, T. (2009) New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic 'enlightenment'. Public Administration. Vol. 87, no 4. Pp 892-909.
- 10 Voss, E and Rego, R. (2019) Digitalization and Public Services: A Labour Perspective. Public Services International (PSI). Available at: <https://publicservices.international/resources/publications/full-report--digitalization-and-public-services-a-labour-perspective?id=10382&lang=en>
- 11 European Commission (2018) A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>
- 12 Randma-Liiv, T. et al. (2017) Three decades, four phases. Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. International Journal of Public Sector Management Vol. 30 No. 6/7, 2017 pp. 595-605
- 13 *Ibid.*
- 14 Moury, C and Afonso, A. (2019) Beyond Conditionality: Policy Reversals in Southern Europe in the Aftermath of the Eurozone Crisis, South European Society and Politics, Vol. 24, No. 2, pp. 155-176
- 15 European Commission (2018), *ibid.*
- 16 *Ibid.*
- 17 *Ibid.*
- 18 *Ibid.*
- 19 Whitfield, D. (2006) A Typology of Privatisation and Marketisation. Essu Research Report No 1: <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2006/11/essu-research-paper-1-2.pdf>
- 20 Hall, D. (2014) Why Public Private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternative. Public Services International (PSI) : [http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf)
- 21 OECD (n.d.). Glossary: Outsourcing. Available at: [stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4950](https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4950)
- 22 Julius DA (2008) Public Services Industry Review: Understanding the public services industry: How big, how good, where next?, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform.
- 23 S. Johal, M. Moran and K. Williams (2016) Breaking the constitutional silence: the public services industry and the Government The political quarterly Vol. 87 Issue 3
- 24 OECD. (2021). Government at a glance. <https://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance.htm>
- 25 Goods and services used by government refers to contracting non-government actors to provide

- goods and services used directly by the government (like IT), while goods and services financed by government refers to providing goods and services to citizens (like healthcare, housing, transport or education.)
- 26 OECD. (2021). Expenditures on general government outsourcing as a percentage of GDP, 2019 and 2020 [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/expenditures-on-general-government-outsourcing-as-a-percentage-of-gdp-2019-and-2020\\_9ccef27-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/expenditures-on-general-government-outsourcing-as-a-percentage-of-gdp-2019-and-2020_9ccef27-en).
- 27 Trade Union Congress and New Economic Foundation (2014) Outsourcing Public Services: <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>
- 28 Wegmann, V. (2017) Employability and the rise of the no-wage economy: resistance to unpaid work in the United Kingdom. Nottingham University. [unpublished PhD thesis]
- 29 Arbogast, L. (2016) Migrant Detention in the European Union: A thriving Business. Migreurop and Rosa Luxembourg Foundation. Available at: <http://migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>
- 30 Privatisation of Migration & Refugee Services & Other Forms of State Disengagement, here
- 31 Arbogast, L. (2016) Migrant Detention in the European Union: A thriving Business. Migreurop and Rosa Luxembourg Foundation. Available at: <http://migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>
- 32 Ibid.
- 33 Fafo (2018) When the job is put out to tender. Outsourcing of cleaning services in the Armed Forces. [English Summary]. Available at: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/summaries/item/when-the-job-is-put-out-to-tender-outsourcing-of-cleaning-services-in-the-armed-forces>
- 34 Ibid.
- 35 Trygstad, S. C et al (2018). Renholdsbransjen sett nedenfra. Fafo-rapport 26. Available at: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/renholdsbransjen-sett-nedenfra>
- 36 Fafo (2018)
- 37 Interview with two representatives of NTL, interviewed by Vera Wegmann on the 24 June 2021.
- 38 Interview with two representatives of Fackförbundet ST, conducted by Vera Wegmann on 22 June 2021
- 39 Julius DA (2018) Public Services Industry Review: Understanding the public services industry: How big, how good, where next?. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform.
- 40 National Audit Office (2017) A Short Guide to Commercial Relations. National Audit Office. Available at: [nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-Guide-to-Commercial-relationships.pdf](http://nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-Guide-to-Commercial-relationships.pdf)
- 41 Davies, N. et al. (2018) Government procurement: The scale and nature of contracting in the UK. Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/government-procurement>
- 42 HM Government (2012) The Civil service reform plan: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf)
- 43 Walker, D. & Tizard, J. (2020) Out of Contract: Time to move on from the 'love in' with outsourcing and PFI. The Smith Institute. Available at: <https://www.smith-institute.org.uk/book/contract-time-move-love-outsourcing-pfi/>
- 44 House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee (2017) After Carillion: Public sector outsourcing and contracting. House of Commons. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpublicadm/748/748.pdf>
- 45 Ylönen, M., & Kuusela, H. (2019) Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*. Vol. 32, no. 2, pp. 241–258.
- 46 Strudy, A. et al. (2020) The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge. *Public Administration*, pp.1-19.
- 47 Steiner, R. et al (2018) Consulting for the Public Sector in Europe. In: E. Ongaro and S. van Thiel (eds.),

- The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. Palgrave Macmillan: London.
- 48 Ibid.
- 49 Ibid.
- 50 Interview with a trade union representative from FNV union on the 21st of June 2021 conducted by Vera Wegmann.
- 51 Steiner, R. et al (2018) Consulting for the Public Sector in Europe. In: E. Ongaro and S. van Thiel (eds.), The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.
- 52 Feaco (2019/2020) Survey of the European management consultancy. Feaco. Available at: [https://feaco.org/sites/default/files/REPORT\\_FEACO\\_2019-20.pdf](https://feaco.org/sites/default/files/REPORT_FEACO_2019-20.pdf)
- 53 Ibid.
- 54 MCW (06.08.2020) Consulting Sector ready to restore the UK Economy to growth. Available a: <https://www.mca.org.uk/press-releases/consulting-sector-ready-to-restore-the-uk-economy-to-growth>
- 55 Saint-Martin, D. (2012). Governments and management consultants: Supply, demand, and effectiveness. In M. Kipping & T. Clark (Eds.), The Oxford handbook of management consulting. Oxford, nY: Oxford University.
- 56 Interview with a representative of the Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, conducted by Wegmann on the 29th of June 2021.
- 57 Ball, S.J. (2009) Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition' state. Journal of Education Policy. Vol. 24, no.1, pp 83–99.
- 58 Souto-Otero, M. (2019) Private companies and policy- making: Ideological repertoires and concealed geographies in the evaluation of European education policies. European Educational Research Journal. Vol. 18, Iss. 1, pp.34-53.
- 59 Corporate Europe Observatory (2018) Accounting for influence how the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. Available at: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>
- 60 Saint-Martin, D. (2012) Governments and management consultants: Supply, demand and effectiveness. In M. Kipping & T. Clark (Eds.), The Oxford handbook of management consulting (pp. 447–464). Oxford: Oxford University Press.
- 61 Hodge, G. and Bowman, D. (2006). The 'consultocracy': The business of reforming government. In G. Hodge (Ed.), Privatisation and market development: Global movements in public policy ideas (pp. 97–126). Cheltenham: Edward Elgar
- 62 van den Berg, C. et al. (2019). Policy consultancy in comparative perspective: Patterns, nuances and implications of the contractor state. Cambridge: Cambridge University Press
- 63 Financial Times. The curse of the consultants is spreading fast. 2017 <https://www.ft.com/content/ecfaf46-34bc-11e7-99bd-13beb0903fa3>
- 64 Strudy, A. et al. (2020) The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge. Public Administration, pp.1-19.
- 65 Mckinsey (2009) The case for government reform now. Mckinsey. Available at: [mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/The%20case%20for%20government%20reform%20now/The%20case%20for%20government%20reform%20now.pdf](https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/The%20case%20for%20government%20reform%20now/The%20case%20for%20government%20reform%20now.pdf)
- 66 O'Mahoney, J. and Sturdy, A. (2016) Power and the diffusion of management ideas: The case of McKinsey & Co. Management Learning, Vol. 47, no.3, pp.247-265
- 67 MacDougall, I. (2018) How McKinsey Makes Its Own Rules. New York Times. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/12/14/sunday-review/mckinsey-ice-buttigieg.html>
- 68 Hall, D. (2014) Why Public Private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternative. Public Services International (PSI). Available at: [https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf)
- 69 Corporate Europe Observatory (2021) When the market becomes deadly. Corporate Europe

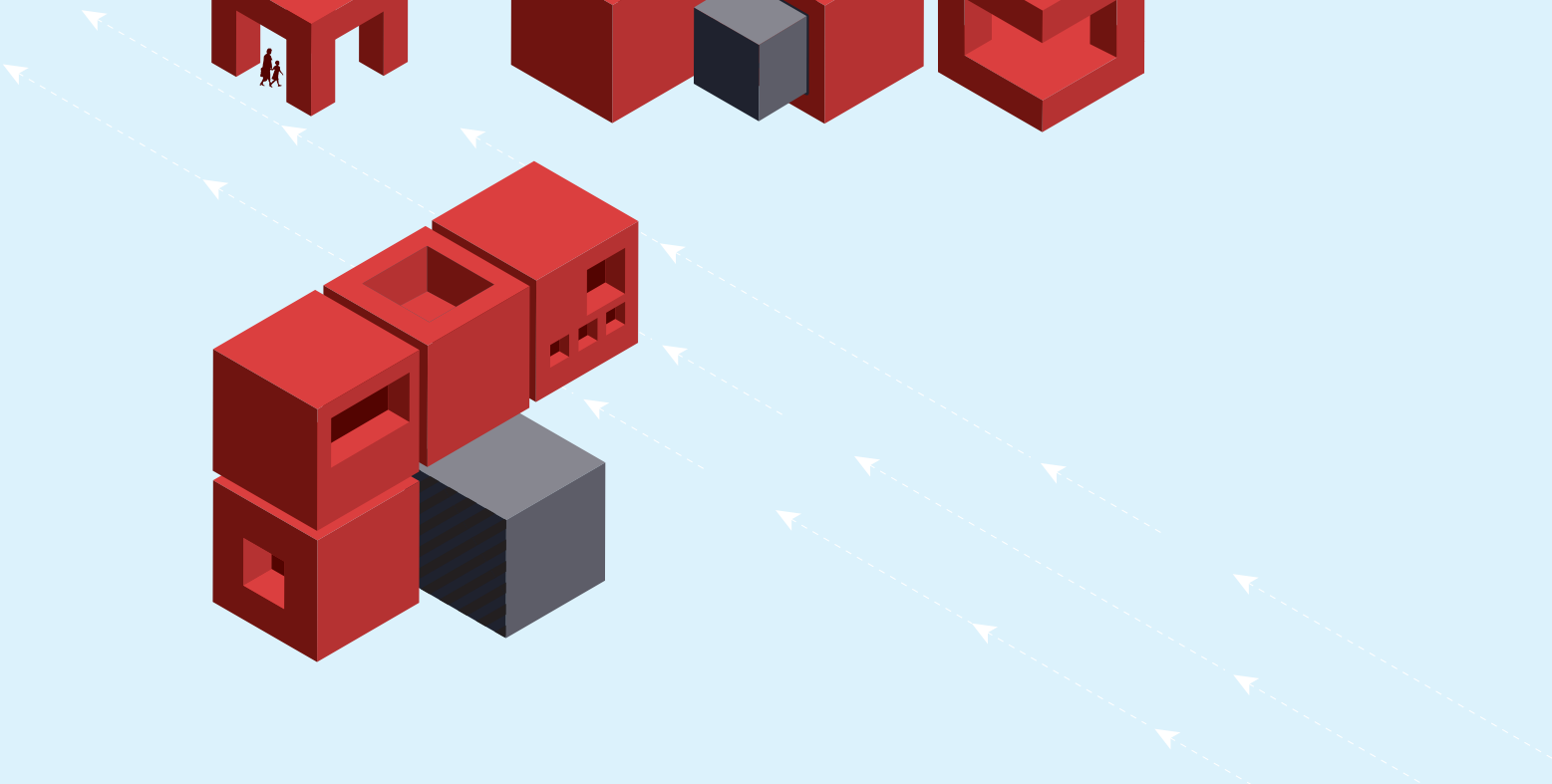
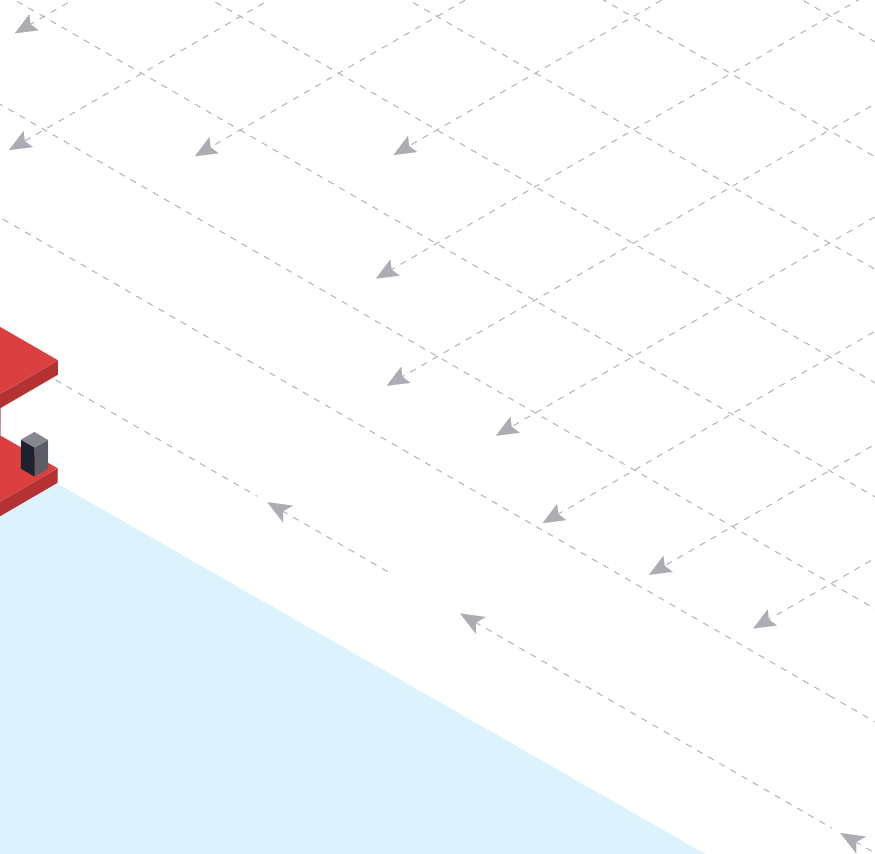
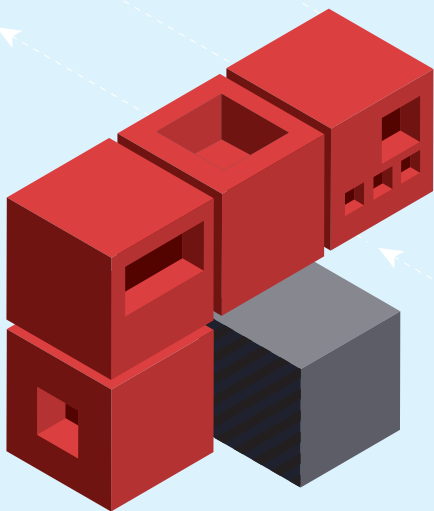
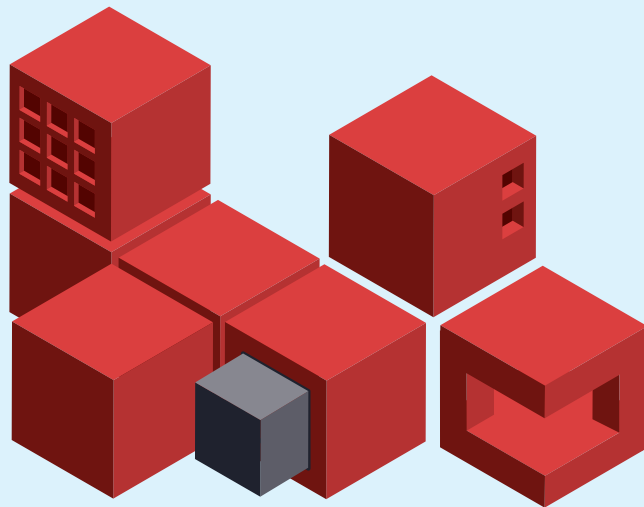
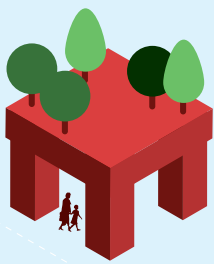
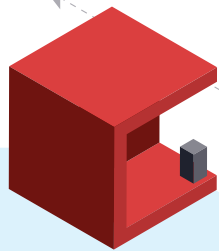
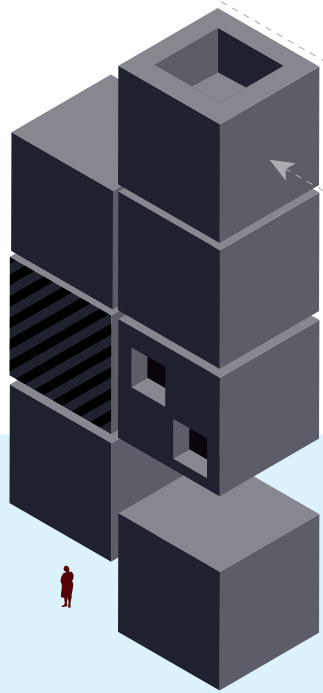
- Observatory. Available at: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2021-01/healthcare-privatisation-final.pdf>
- 70 Valero, J. (18.03.2021) EXCLUSIVE: Commission's ballooning bill with consultancy firms revealed. Euroactiv. Available at: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/exclusive-commissions-ballooning-bill-with-consultancy-firms-revealed/>
- 71 Ibid.
- 72 Ibid.
- 73 Ibid.
- 74 Corporate Europe Observatory. (2018). Accounting for influence how the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>
- 75 Corporate Europe Observatory. (2018). Accounting for influence how the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>
- 76 <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/news-document/en/140683>
- 77 Interview with a trade union representative from ver.di union on the 21st of June 2021 conducted by Vera Wegmann.
- 78 Szymanski, M. (16.05.2019) Aufträge einfach durchgewinkt. Sueddeutsche Zeitung. Available at: <https://www.sueddeutsche.de/politik/berater-afaere-verteidigungsministerium-von-der-leyen-1.4450737>
- 79 Brant, M. (19.11.2020) Unter guten Freunden. Jungle World. Available at: <https://jungle.world/artikel/2020/47/unter-guten-freunden>
- 80 Zeit Online (13.01.2020) Daten auf Ursula von der Leyens Diensthandy vollständig gelöscht. Zeit Online. Available at: [https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/berateraffaere-ursula-von-der-leyen-handysdaten-geloescht?utm\\_referrer=https%25253A%25252F%25252Fwww.bing.com%25252F](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/berateraffaere-ursula-von-der-leyen-handysdaten-geloescht?utm_referrer=https%25253A%25252F%25252Fwww.bing.com%25252F)
- 81 Forsvarsmateriell (n.d.) MAST. available at: <https://www.fma.no/anskaffelser/virksomhetsprogrammet-mast>
- 82 Ibid.
- 83 Nouvel Obs. (2021). Des milliards dépensés pour se substituer à l'Etat. <https://www.nouvelobs.com/politique/20210627.OBS45815/des-milliards-depenses-pour-se-substituer-a-l-etat-enquete-sur-la-republique-des-consultants.html>
- 84 Braun, E. and De Villepin, P. (2020) How consultants like McKinsey took over France. Politico. Available at: <https://www.politico.eu/article/how-consultants-like-mckinsey-accenture-deloitte-took-over-france-bureaucracy-emmanuel-macron-coronavirus-vaccines/>
- 85 Godin, R. (2021) Accenture et McKinsey embauchés par l'Etat pour faire un milliard d'économies. Mediapart. Available at: <https://www.mediapart.fr/journal/economie/090221/accenture-et-mckinsey-embauches-par-l-etat-pour-faire-un-milliard-d-economies?onglet=full>
- 86 Ibid.
- 87 Nouvel Obs. (2021). Des milliards dépensés pour se substituer à l'Etat. <https://www.nouvelobs.com/politique/20210627.OBS45815/des-milliards-depenses-pour-se-substituer-a-l-etat-enquete-sur-la-republique-des-consultants.html>
- 88 Braun, E. and Momtaz, R. (06.01.2021) Use of consultancies for vaccine rollout sparks controversy in France. Politico. Available at: <https://www.politico.eu/article/french-government-defends-mckinsey-coronavirus-vaccine-rollout/>
- 89 Alderman, L. (2021) France's vaccine contracts with McKinsey lead to questions for Macron. The New York Times. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/02/22/world/frances-vaccine-contracts-with-mckinsey-lead-to-questions-for-macron.html>
- 90 Bundesministerium Kunst, Kultur, oeffentlicher Dienst und Sport (n.d.) Ausgliederungen. Bundesministerium Kunst, Kultur, oeffentlicher Dienst und Sport. Available at: <https://www.>

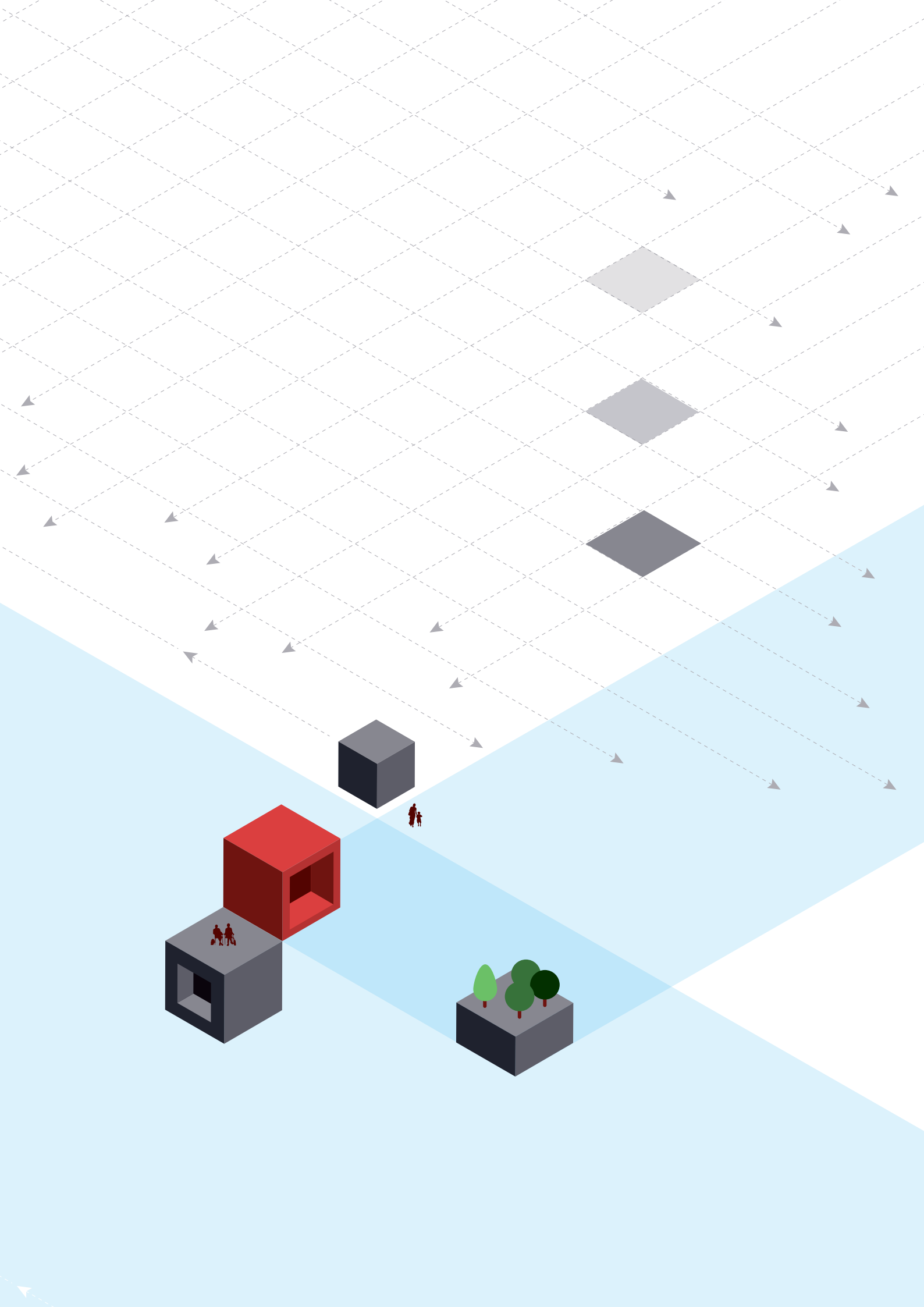
- oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ausgliederungen/ausgliederungen.html
- 91 Interview with a representative of the Gewerkschaft Öffentlicher Dienst by Vera Wegmann on the 29th of June 2021.
- 92 Ibid.
- 93 PSIRU report commissioned by EPSU Why PPPs are still not delivering, 2020
- 94 Hall, D. (2014) Why Public Private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternative. Public Services International (PSI). Available at: [http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf)
- 95 European Court of Auditors (2018) Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. European Court of Auditors. Special Report. Number 9.
- 96 Ibid.
- 97 Vadeika, L. (10.08.2017) Modernization of Detention Facilities. Bnt. Available at: <https://www.bnt.eu/en/news/bnt-news/1413-modernization-of-detention-facilities?layout=bnt:news>
- 98 <https://investlithuania.com/wp-content/uploads/2017/12/PPP-in-Lithuania-overview.pdf>
- 99 The Baltic Times ( 17.01.2019) Lithuanian police to sign contracts on construction of Kaunas, Panevezys headquarters: [https://www.baltictimes.com/lithuanian\\_police\\_to\\_sign\\_contracts\\_on\\_construction\\_of\\_kaunas\\_\\_panevezys\\_headquarters/](https://www.baltictimes.com/lithuanian_police_to_sign_contracts_on_construction_of_kaunas__panevezys_headquarters/)
- 100 Infra PPP (25.01.2017) Lithuanian Government greenlights police PPP projects in Kaunas and Panevezys. Infra PPP <https://www.infrappworld.com/news/lithuanian-government-greenlights-police-ppp-projects-in-kaunas-and-panevezys>
- 101 The Baltic Times ( 17.01.2019) Lithuanian police to sign contracts on construction of Kaunas, Panevezys headquarters: [https://www.baltictimes.com/lithuanian\\_police\\_to\\_sign\\_contracts\\_on\\_construction\\_of\\_kaunas\\_\\_panevezys\\_headquarters/](https://www.baltictimes.com/lithuanian_police_to_sign_contracts_on_construction_of_kaunas__panevezys_headquarters/)
- 102 Cour des Comptes (French Court of Auditors), La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant, Rapport Public Thématique, December 2017.
- 103 Ibid
- 104 European Network on Debt and Development, History RePPeated, Eurodad, 3 October 2018.
- 105 OECD (2019) Going Digital, p. 41
- 106 Davies, R. (2015) eGovernment. Using technology to improve public services and democratic participation. European Parliamentary Research Service: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS\\_IDA\(2015\)565890\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf)
- 107 United Nations (2020) E-Government Survey. United Nations. Available at: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)
- 108 European Network of Public Employment Services.(2020) PES working group on new forms of work <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23234&langId=en>
- 109 Lethbridge, J. (2015) Digitalisation of local authority services in Europe. PSIRU. At: European Public Service Union.DigitalisationlocalauthorityservicesEurope.pdf
- 110 Institute for Government (2019) Government outsourcing What has worked and what needs reform? Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/government-outsourcing-reform-WEB.pdf>
- 111 Lethbridge, J. 2020. Why public-private partnerships (PPPs) are still not delivering [https://www.eurodad.org/why\\_public\\_private\\_partnerships\\_are\\_still\\_not\\_delivering](https://www.eurodad.org/why_public_private_partnerships_are_still_not_delivering)
- 112 National Audit Office (2015) General Practice Extraction Service – Investigation. Available at: <https://www.nao.org.uk/report/general-practice-extraction-service-investigation/>
- 113 Ibid.
- 114 PSI (2017) Digitalization and public services: a labour perspective. Available at: <https://publicservices.international/resources/publications/full-report---digitalization-and-public-services-a-labour-perspective?id=10382&lang=en>

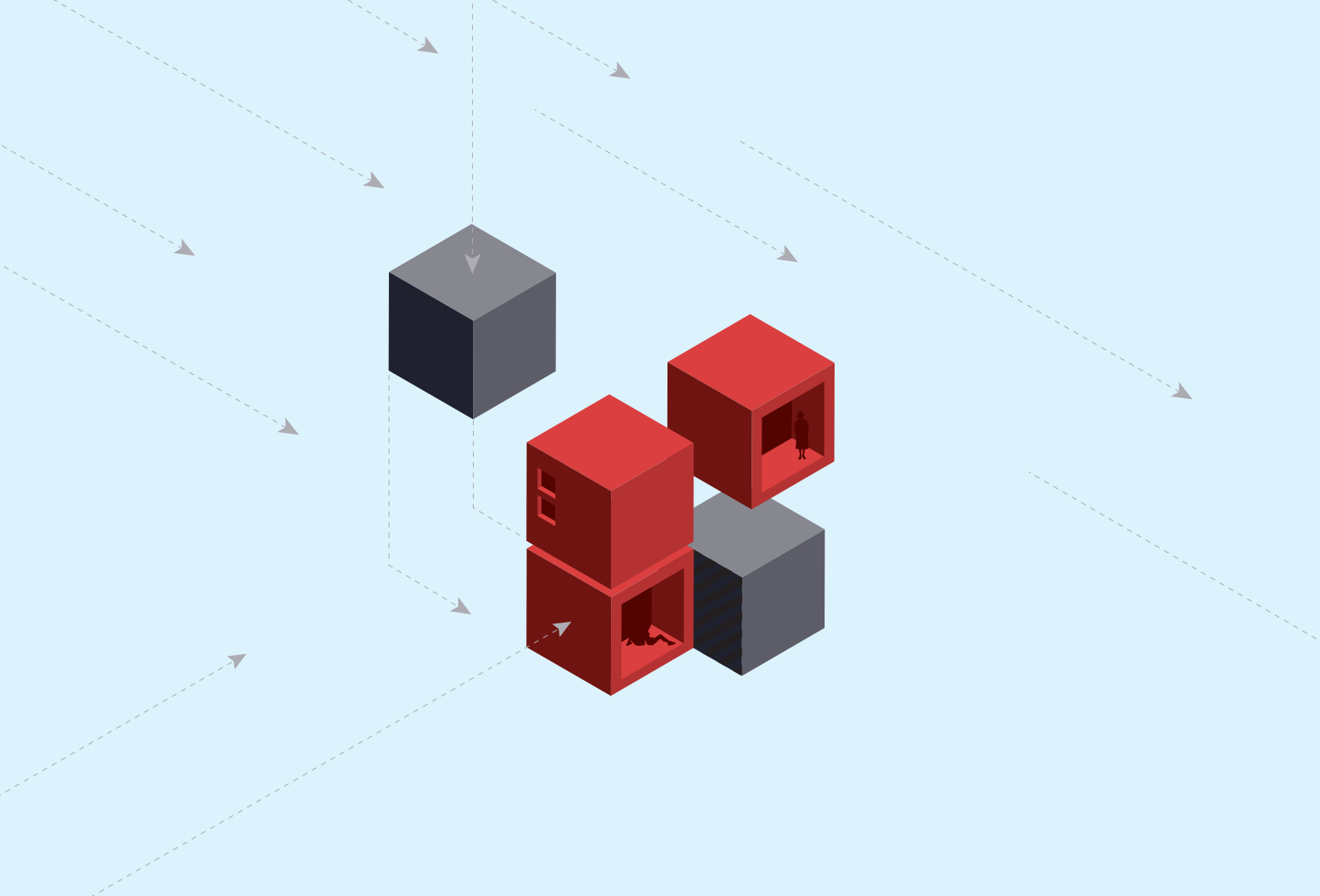
- 115 Oostveen, Anne-Marie. (2010) Outsourcing Democracy: Losing Control of E-Voting in the Netherlands. Policy & Internet. Vol. 2: Iss. 4, Article 8 (2010)
- 116 Monsen, N. (2018) Tripartite cooperation and digitalisation in Norway <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Summary-Info-Presentation-Monsen.pdf>
- 117 Powles & Hodson (2017) Google DeepMind and healthcare in an age of algorithms
- 118 Lethbridge, J. (2015) Digitalisation of local authority services in Europe. PSIRU. At: European Public Service Union. [DigitalisationlocalauthorityservicesEurope.pdf](#)
- 119 EPSU (2021) Unions in public finance take action over restructuring. European Public Service Union. Available at: [epsu.org/epsucob/2021-epsu-collective-bargaining-news-may-no10/unions-public-finance-take-action-over](https://www.epsu.org/epsucob/2021-epsu-collective-bargaining-news-may-no10/unions-public-finance-take-action-over)
- 120 Serco. Trading update regarding Coronavirus. (2020) [serco.com/media-and-news/2020/trading-update-regarding-coronavirus](https://www.serco.com/media-and-news/2020/trading-update-regarding-coronavirus)
- 121 PSI (2017) Digitalization and public services: a labour perspective. <https://publicservices.international/resources/publications/full-report---digitalization-and-public-services-a-labour-perspective?id=10382&lang=en>
- 122 Ibid
- 123 Guardian (2020). Covid test and trace: how does UK compare with other countries? <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/18/covid-test-and-trace-uk-compare-other-countries-south-korea-germany>
- 124 Politico. (2020). How consultants like McKinsey took over France <https://www.politico.eu/article/how-consultants-like-mckinsey-accenture-deloitte-took-over-france-bureaucracy-emmanuel-macron-coronavirus-vaccines/>
- 125 [http://videos.senat.fr/video.2718291\\_61e4a9ec27513.auditions-plenieres-de-la-commission-d-enquete-sur-l-influence-croissante-des-cabinets-de-conseil-su](http://videos.senat.fr/video.2718291_61e4a9ec27513.auditions-plenieres-de-la-commission-d-enquete-sur-l-influence-croissante-des-cabinets-de-conseil-su)
- 126 Bychawski, A. (2020). Politically connected firms were given 'high priority' for government COVID contracts, official report finds. <https://www.opendemocracy.net/en/dark-money-investigations/national-audit-office-investigating-uk-government-covid-contracts-after-cronyism-accusations/>
- 127 Plimmer, Gill. (2021). '£19b £19bn of UK Covid-related contracts awarded without seeking rival bids <https://www.ft.com/content/ca80611a-d020-4f17-ba99-c75350e1bed1>
- 128 Good Law project. (2021). PPE masks not fit for purpose <https://goodlawproject.org/update/ppe-masks-not-fit-for-purpose/>
- 129 <https://www.universitypressscholarship.com/view/10.7228/manchester/9781526110886.001.0001/upso-9781526110886-chapter-007>
- 130 <https://www.prnewswire.com/news-releases/dutch-vaccine-developer-intravacc-becomes-public-shareholding-company-effective-january-1--2021-301196947.html>
- 131 Fotiadis. (2020). As the pandemic subsides, Greeks will soon want answers on public finances <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/16/pandemic-greece-public-finances-covid-19>
- 132 Ibid.
- 133 Grimshaw D, Rubery J, Anxo D, Bacache-Beauvallet M, Neumann L and Weinkopf C (2015) Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. European Journal of Industrial Relations 21(4): 295–313.
- 134 TUC. (2014). Outsourcing in the public sector. <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>
- 135 Grimshaw D, Rubery J, Anxo D, Bacache-Beauvallet M, Neumann L and Weinkopf C (2015) Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. European Journal of Industrial Relations 21(4): 295–313.
- 136 Mori, A., (2020). Employment relations in outsourced public services: Working between market and state. In Employment Relations in Outsourced Public Services (pp. 1-29). Palgrave Macmillan, Cham.
- 137 Ibid.



- 138 Mailand, M. and Larsen, P.T., (2020). Danish public sector industrial relations and welfare services in times of trouble. Working under pressure, p.73. [https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%202\\_13.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%202_13.pdf)
- 139 Mori, A., (2020). Employment relations in outsourced public services: Working between market and state. In *Employment Relations in Outsourced Public Services* (pp. 1-29). Palgrave Macmillan, Cham.
- 140 Grimshaw D, Rubery J, Anxo D, Bacache-Beauvallet M, Neumann L and Weinkopf C (2015) Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. *European Journal of Industrial Relations* 21(4): 295–313.
- 141 Hall, David. (2006). "Trade unions and reform of public utilities: international perspective." PSIRU Reports.
- 142 Lansdowne Road Agreement. (2016) <https://www.ops.gov.ie/actions/innovating-for-our-future/innovation/service-delivery-models-sdm/external-service-delivery/lansdowne-road-agreement/>
- 143 Ibid.
- 144 Trades Union Congress and the New Economics Foundation. (2014). <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>
- 145 PCS. (2021). ISS staff in BEIS deliver impressive ballot result <https://www.pcs.org.uk/news-events/news/iss-staff-beis-deliver-impressive-ballot-result>
- 146 Civil service news (2020). PCS demands better pay and conditions for Interserve workers at government departments. <https://www.civilserviceworld.com/news/article/pcs-submits-joint-pay-claim-for-all-interserve-workers-at-government-departments>
- 147 Interview, PCS
- 148 Nos. (2016). Cleaners now really employed by the Empire | Nos. <https://nos.nl/artikel/2083419-schoonmakers-nu-echt-in-dienst-van-het-rijk>
- 149 FNV. 2016. Witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking <https://www.fnv.nl/getmedia/39ece065-f87d-46c4-b64a-5421ef8e5738/witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking.pdf>
- 150 [witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking.pdf](https://www.fnv.nl/getmedia/39ece065-f87d-46c4-b64a-5421ef8e5738/witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking.pdf) (fnv.nl)
- 151 Ibid.
- 152 Interview with a representative of FNV, conducted by Vera Wegmann on the 21 June 2021.
- 153 Ibid.
- 154 Publikt. 2019. SCB avvecklar samarbetet med Evry. <https://www.publikt.se/nyhet/scb-avvecklar-samarbetet-med-evry-21749>
- 155 Ibid.
- 156 Ibid.
- 157 Stach, H. (February 2020) Data storage as a federal responsibility – The Bundescloud. eForvaltningskonferansen 2020 KI 09.: <https://www.youtube.com/watch?v=hxz2MIRQYBs>
- 158 O'Flynn, J. (2007) From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, pp. 353–366.







**PSIRU** effettua ricerche sulla privatizzazione e sulla ristrutturazione dei servizi pubblici nel mondo, con un'attenzione particolare a risorse idriche, energia, gestione dei rifiuti e sanità. Produce rapporti e mantiene un'ampia banca dati sulle multinazionali coinvolte.

[www.psiru.org](http://www.psiru.org)

**EPSU** è la **Federazione Sindacale Europea dei Servizi pubblici**. È la più grande federazione della CES e rappresenta 8 milioni di lavoratori dei servizi pubblici di oltre 250 sindacati in tutta Europa. L'EPSU riunisce i lavoratori dei settori energia, risorse idriche e rifiuti, dei servizi sanitari e sociali e dei governi locali, regionali e centrali in tutti i paesi europei, compresi i paesi del vicinato orientale dell'UE. È l'organizzazione regionale riconosciuta della PSI (Federazione internazionale dei lavoratori dei servizi pubblici).

[www.epsu.org](http://www.epsu.org)

