

Le Società Pubbliche ICT: un confronto tra pratiche e performance per il miglioramento continuo

Ricerca Assinter Italia 2015

School of Management

POLITECNICO DI MILANO



DIPARTIMENTO
DI INGEGNERIA
GESTIONALE



SDA Bocconi
School of Management

*Documento presentato in occasione dell'evento
"Euritas summit 2015: Innovate, cooperate, take the challenge!"*

15 e 16 Ottobre 2015 – Roma
Spazio Europa – Rappresentanza in Italia della Commissione Europea



Informatica Alto Adige^{s.p.a.}
the e-government company



IN COLLABORAZIONE CON



SI RINGRAZIANO



Ricerca Assinter Italia 2015

I presupposti della Ricerca

La Ricerca promossa da Assinter, Associazione delle Società in-house di Regioni e Province autonome, è incentrata sul confronto dei modelli organizzativi e delle prestazioni delle società ICT pubbliche, con l'obiettivo di promuovere la diffusione di good practice e innescare un processo di miglioramento continuo.

In particolare, la realizzazione di confronti puntuali tra le società ICT pubbliche delle Regioni e delle Province Autonome e la condivisione di pratiche di successo sono strumenti che abilitano l'interpretazione coerente delle politiche di innovazione a livello territoriale e favoriscono l'avvio di percorsi di cambiamento all'interno delle società.

L'analisi effettuata sui risultati conseguiti dal campione di società in-house rispondenti è stata condotta in stretta collaborazione tra gli uffici di AssinterItalia, la SDA Bocconi e il Politecnico di Milano, in qualità di istituzioni di cultura e ricerca manageriale.

Il Contesto di riferimento

La recente approvazione in Senato, il 4 Agosto 2015, della **Legge di Riforma della PA** promuove il digitale come elemento integrante della Pubblica Amministrazione e ne riconosce il ruolo all'interno di diversi ambiti: dalla cittadinanza digitale, all'organizzazione dello Stato sul territorio, fino agli enti di ricerca e alle società partecipate pubbliche.

In particolare l'articolo 18 affronta il tema delle **società a partecipazione pubblica** con l'obiettivo di **ridurne il numero e semplificarne la normativa** di riferimento. Nella pratica la Riforma prevede:

- la distinzione tra i diversi tipi di società pubbliche in relazione alla loro attività e agli interessi che perseguono;
- la razionalizzazione e riduzione del sistema delle partecipazioni pubbliche con precisi limiti alla loro costituzione e criteri per il loro mantenimento e funzionamento (economicità, efficienza);
- sanzioni per la mancata attuazione della razionalizzazione;
- la definizione del regime di responsabilità degli amministratori;
- il rafforzamento dei criteri pubblicistici nella gestione delle società (tetto alle retribuzioni, trasparenza);
- compensi degli amministratori legati ai risultati di gestione;
- piani di rientro ed eventuale commissariamento per le società in perdita.

La Riforma della PA va quindi nella direzione di assicurare la **chiarezza della disciplina, semplificare la normativa** e tutelare e **promuovere la concorrenza**. Con lo stesso spirito di semplificazione solo pochi mesi prima era stata approvata la modifica costituzionale (Art.117) che di fatto attribuisce allo Stato competenze esclusive in materia di sistemi informativi della PA anche a livello regionale e comunale e che quindi punta a **centralizzare le competenze IT della PA** e ridurre il rischio di un proliferare di soluzioni digitali sviluppate a livello locale senza la gestione e supervisione di un governo centrale (si pensi ad esempio al Fascicolo Sanitario Elettronico). Tale compito di governo potrebbe essere affidato all'**Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)** o ad un Dipartimento da costituirsi ad hoc.

I diversi tasselli normativi pongono quindi molteplici **interrogativi** alle società in-house:

- quale **ruolo** si prospetta per le in-house in un contesto che punta alla centralizzazione della governance dell'IT?
- con quale livello di delega e **autonomia** le in-house sono chiamate a rispondere alle nuove esigenze del sistema Paese?
- quali **competenze** specifiche possono mettere in campo le in-house?
- in che modo esse possono **collaborare** per aumentare l'efficacia e l'efficienza di azioni da portare avanti a livello di sistema complessivo?
- quale valore possono portare le in-house in termini di **innovazione** digitale?
- come si integrano le azioni locali in un contesto sempre più orientato al confronto a **livello europeo**?

Di fronte a questi scenari e sotto la spinta di digitalizzazione che negli ultimi anni ha visto il sistema Paese coinvolto in prima linea, le in-house non sono state testimoni passivi, ma hanno mosso passi nella direzione del cambiamento che si va delineando.

In particolare dalla **Ricerca** emergono alcune **evidenze e trend in atto**:

- le società in-house, seppure con velocità e situazioni di partenza diverse, stanno abbandonando il modello tradizionale di software-house pubbliche, per assumere quello di System Integrator e promotori dell'innovazione digitale al servizio del territorio, con **un ruolo sempre più strategico e proattivo** nei confronti dell'Ente cliente ed un crescente orientamento al servizio;
- i **modelli organizzativi** delle in-house sono sempre più **snelli e aperti al mercato**, con una marcata attenzione all'esternalizzazione di servizi ed allo snellimento del nucleo operativo ed una crescente attenzione alla **valorizzazione dell'ecosistema dell'offerta e delle competenze del territorio**;

- a fronte del crescente squilibrio tra risorse disponibili localmente ed esigenze di innovazione del territorio, le in-house devono necessariamente superare la visione locale e fare rete sia tra in-house e Pubbliche Amministrazioni che con le imprese private, promuovendo forme di **partenariato, procurement innovativo, riuso e shared service**;
- affinché le in-house diventino una risorsa ancora più determinante per la trasformazione della Pubblica Amministrazione, occorre che questo processo evolutivo non sia lasciato al caso o a volontarismi locali, ma vi sia una **approccio di sistema** in grado di catalizzarlo e farlo procedere in modo coerente ed allineato alle priorità del Paese. Questo approccio di sistema deve concretizzarsi in **indirizzi e linee guida a livello nazionale, meccanismi di cooperazione tra le società e momenti di confronto su modelli e best practice con altre realtà a livello europeo e internazionale**.

Il Ruolo Strategico delle società in-house

Il ruolo delle società in-house nei confronti degli enti pubblici di riferimento sta decisamente cambiando: oggi le società in-house sono **parte integrante del sistema della domanda di innovazione digitale per la Pubblica Amministrazione**.

Per far ciò le società in-house stanno affrontando un percorso di cambiamento di modello da *software house* pubbliche a service company, a punti di aggregazione e qualificazione della domanda e **consulenti strategici per l'innovazione digitale, sempre più aperte al mercato e orientate al cliente (sia verso gli enti pubblici azionisti, sia il territorio)**. Molte società in-house sono già ben avviate in questo percorso, altre lo hanno intrapreso o programmato solo recentemente.

Sebbene generalizzato, questo cambio di ruolo va poi declinato in funzione del mandato e del modello specifico di governance delle in-house dal punto di vista dell'autonomia operativa e strategica assegnata dall'ente (si veda Fig.1). In particolare il 28% delle società gode oggi di forte delega sia dal punto di vista strategico che operativo ed è in questi casi che il ruolo sta sempre più evolvendo verso quello di **partner per l'innovazione** digitale su un'ampia gamma di processi e servizi rivolti a clienti interni ed esterni (cittadini e imprese); in alcuni dei casi analizzati, alla in-house si chiede anche un contributo a sostegno dello sviluppo delle competenze e dell'imprenditorialità digitali nel tessuto economico-sociale locale. Il resto delle società in-house opera con una marcata autonomia operativa all'**attuazione della strategia digitale** definita dall'ente azionista. Lo sforzo nell'evoluzione del modello di queste società è innanzitutto quello di dare una risposta completa e robusta alle esigenze dell'ente, ottimizzando l'uso delle risorse economico-finanziarie, umane e tecnologiche.

È importante sottolineare che la chiarezza di ruoli e responsabilità qui rappresentata, nell'applicazione quotidiana, può diventare meno nitida e quindi creare una distinzione tra responsabilità formale e *de facto*. Infatti, in molte realtà, alla società in-house è delegata *de facto* la definizione di linee guida, di piani etc. che poi sono veicolati dai soggetti formalmente responsabili all'interno dell'Ente pubblico, i quali, senza l'apporto della in-house, non disporrebbero delle competenze necessarie all'interno dell'Amministrazione. Il fatto che si renda sempre più necessaria la distinzione in modo esplicito tra responsabilità formale di una decisione IT (Accountability) e responsabilità esecutiva (Responsibility), fa parte del percorso di crescita manageriale che si è avviato negli ultimi anni nelle società in-house.

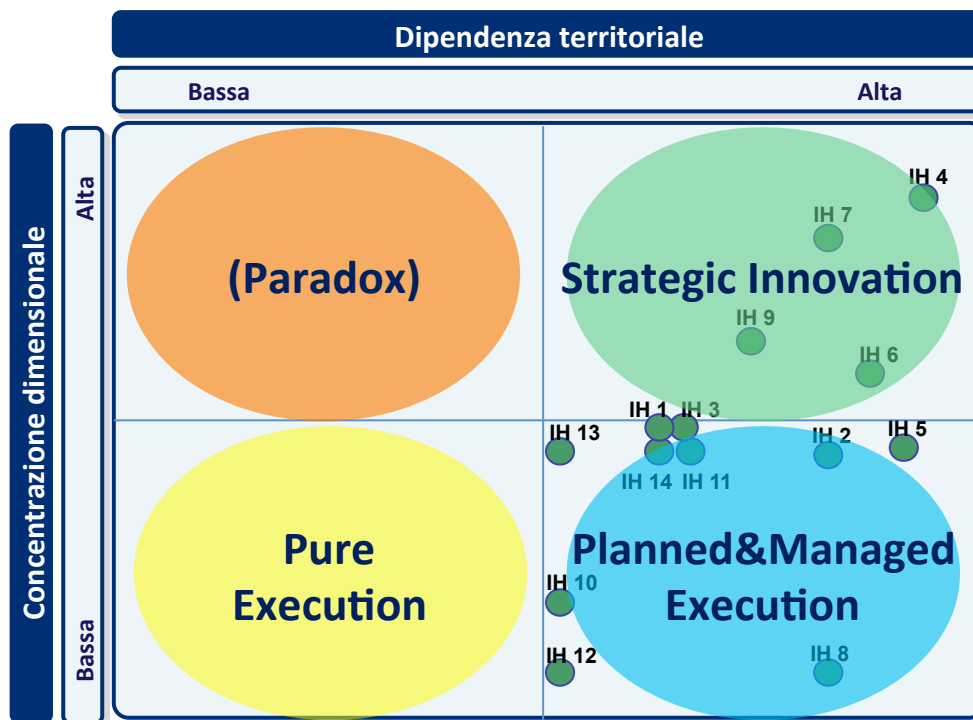


Figura 1 – Il ruolo strategico delle in-house

L'apertura verso il mercato

Nelle società in-house si registra una **decisa crescita dell'outsourcing** negli ultimi 3 anni, che passa da una quota relativa del 46% al 54%, guadagnando l'8% del budget complessivo delle in-house, a ulteriore conferma dell'**apertura del mercato** delle società in-house.

La spesa in servizi esternalizzati è composta in larga parte dalle componenti «Progetti» (43%) ed «Esercizio» (31%). «Manutenzione» e «Supporto» rappresentano assieme solamente il 20% della quota totale della spesa in outsourcing (si veda Fig.2).

Le **competenze esterne** considerate di alto livello sono legate prevalentemente a «Sviluppo applicativo e infrastrutturale», «Gestione dei sistemi in esercizio» e «Data Management».

L'**incidenza dei primi 3 fornitori** si attesta al 31%, a indicare che le scelte di sourcing delle in-house non sono orientate a strategie di full outsourcing. Le spiegazioni di questo sono molteplici: dall'esigenza di presidiare internamente le architetture per garantire la continuità, ai tempi e rischi legati a gare di grandi dimensioni, fino alla presenza di portafogli applicativi molto eterogenei. Accanto a questo, il tema del numero dei fornitori ICT con cui la in-house ha relazioni di scambio si lega alle strategie di multisourcing che dipendono da un insieme ampio di fattori (gestione del rischio, prezzi e scontistica accessibili, possibilità di modulare il valore e la complessità dell'oggetto delle gare pubbliche, i costi di transazione e di relazione accettabili, etc.): il comportamento delle in-house a questo riguardo presenta una forte varianza del numero di fornitori attivi, indipendente dall'ampiezza di gamma dei servizi offerti dalla in-house all'ente e al territorio.

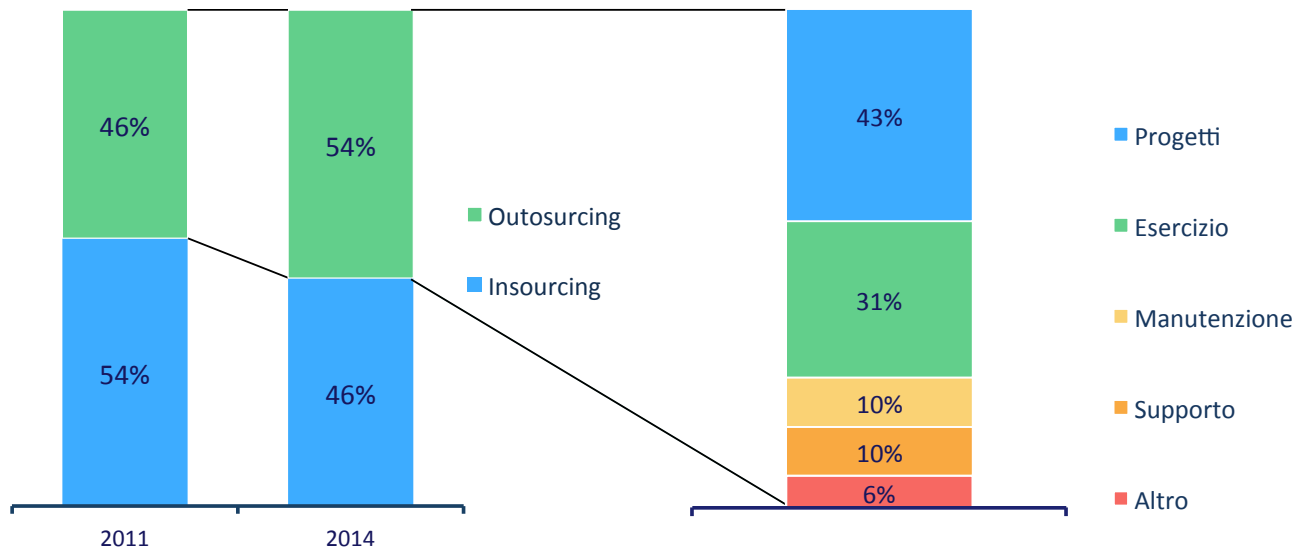


Figura 2 – Outsourcing

Infine, la percentuale dei **fornitori appartenenti alla propria Regione** d'origine è in media del 41%, ma varia molto per effetto della differenze nelle dimensioni economiche e nei tessuti industriali dei territori. Sempre di più, tuttavia, le in-house sono chiamate, pur nel rispetto delle regole del procurement pubblico, a **valorizzare l'ecosistema digitale locale** favorendo la crescita e lo sviluppo di competenze da parte delle imprese ICT del territorio dando così un contributo all'economia, all'occupazione e alla digitalizzazione del territorio.

L'orientamento al cliente

L'**orientamento al cliente** che accompagna il percorso di cambiamento dell'in-house da una logica da "fornitore di tecnologia" ad una di "**partner strategico e società di servizi**" passa attraverso il riconoscimento di una maggiore professionalizzazione e sofisticazione della relazione con i clienti. Questo orientamento trova conferma nella crescente tendenza delle in-house a esplicitare il **catalogo dei servizi** visto come strumento per comunicare e misurare il portafoglio dei servizi prodotti ed erogati ai clienti. Dall'attuale rilevazione emerge tuttavia una grande variabilità dei cataloghi servizi in termini di numero di item compresi, che prevedono SLA nel 50% dei casi e in oltre l'80% dei casi un costo esplicito per il cliente. Un'altra evidenza dell'orientamento al cliente delle in-house è la crescente attenzione alla misura di **indicatori** volti a cogliere il legame tra attività svolte e **processi di business** "chiave". Il numero di società del campione che rileva sistematicamente tali indicatori è del 45% del campione, quota più che raddoppiata rispetto alla precedente rilevazione del 2011. Al contempo diminuisce lo sforzo dedicato alla misurazione e al monitoraggio di prestazioni tecniche dei sistemi informatici, quali ad esempio la «capacità e

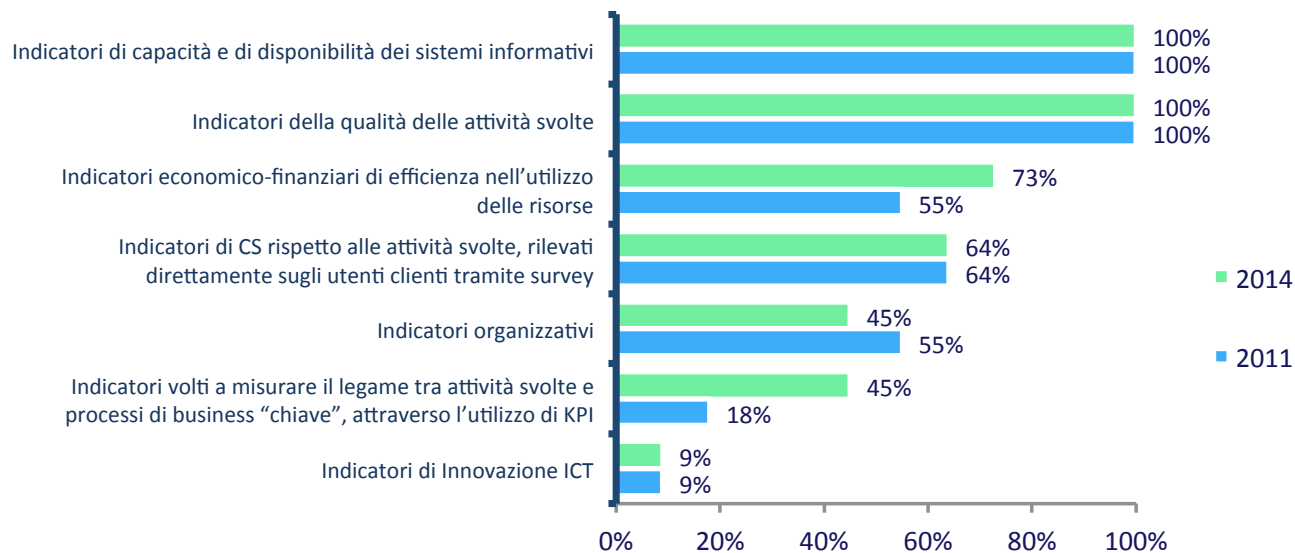


Figura 3 – Indicatori di prestazione dei sistemi informativi

disponibilità dei SI» (si veda Fig.3).

Se rispetto al 2011, l'evoluzione delle in-house si è caratterizzata per uno spostamento di risorse impiegate per servire il cliente, ancora bassa è l'attenzione alla rilevazione complessiva della **Customer Satisfaction**, che ad oggi è rilevata in modo sistematico e completo verso gli enti azionisti e verso il cittadino soltanto da una minoranza delle società in-house.

La capacità di relazionarsi con i clienti diventa infine anche un elemento di **valutazione delle prestazioni individuali**: il «Rispetto degli SLA verso il cliente» e «KPI di business» entrano sempre più a far parte del sistema di misura delle performance alla base dell'MBO, rispettivamente per l'80% e il 30% delle società del campione¹. Questa sembra infatti essere la principale novità nella misurazione delle performance del management che, come nella precedente rilevazione, appare tutt'ora basato in primis sulle performance economico-finanziarie dell'in-house (per il 90% delle in-house).

Il Portafoglio attività

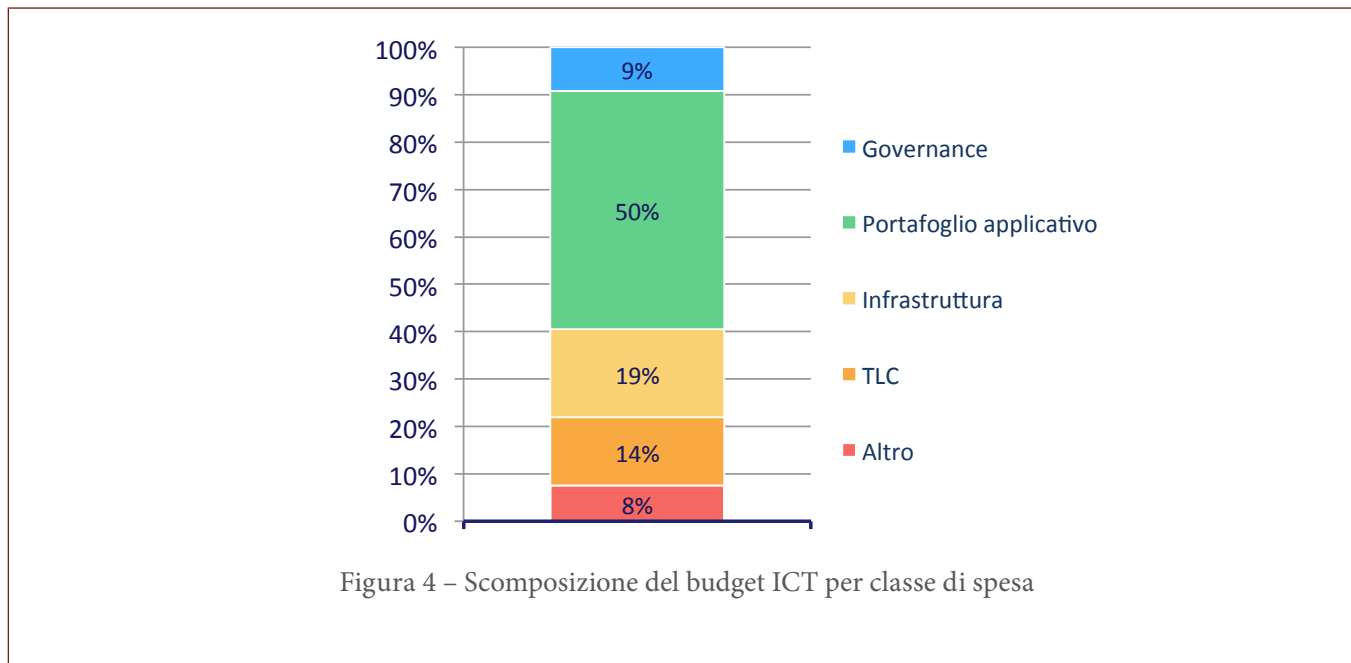
Le società in-house sono molto eterogenee, sia da un punto di vista dimensionale sia come portafoglio di servizi offerti nei risultati economici delle società. L'analisi dell'**ICT Spending** permette di caratterizzare il **portafoglio di attività**, facendo emergere chiaramente il reale ruolo assunto dalle società in-house.

Dall'analisi si evidenzia che mediamente solamente il 33% della spesa è legata a infrastruttura e TLC mentre quasi il 60% è adibito a:

¹ Il campione è composto dalle aziende che hanno partecipato sia alla Ricerca del 2011 che a quella del 2014. I valori riportati nella Ricerca del 2011 presso lo stesso campione di aziende sono rispettivamente del 50% per quanto riguarda il «Rispetto degli SLA verso il Cliente» e 20% per quanto riguarda l'utilizzo di «KPI di business».

- orchestrare e gestire al meglio le risorse disponibili e le relazioni con gli azionisti (governance IT);
- gestire e sviluppare servizi applicativi per i clienti interni ed esterni.

La maggior parte della spesa, infatti, è dedicata allo sviluppo e gestione del «Portafoglio Applicativo» con una media del 51% (valore massimo pari a 75% e valore minimo di 32%) (si veda Fig.4).



Articolando la spesa IT per Progetti, Esercizio, Manutenzione e Supporto, emerge, invece, che il 41% della spesa è dedicata a progetti (si veda Fig.5). Questa può essere una buona proxy dell'**innovazione**, a dimostrazione del ruolo che le società in-house stanno sempre più assumendo all'interno del contesto italiano. Si tratta di una quota considerevole, anche se paragonata al settore privato che spende mediamente in progetti circa il 30% della spesa IT.

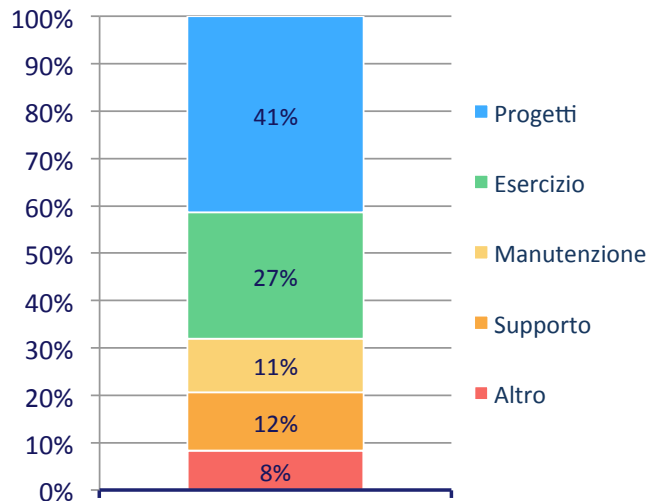


Figura 5 – Scomposizione del budget ICT per ambito di spesa

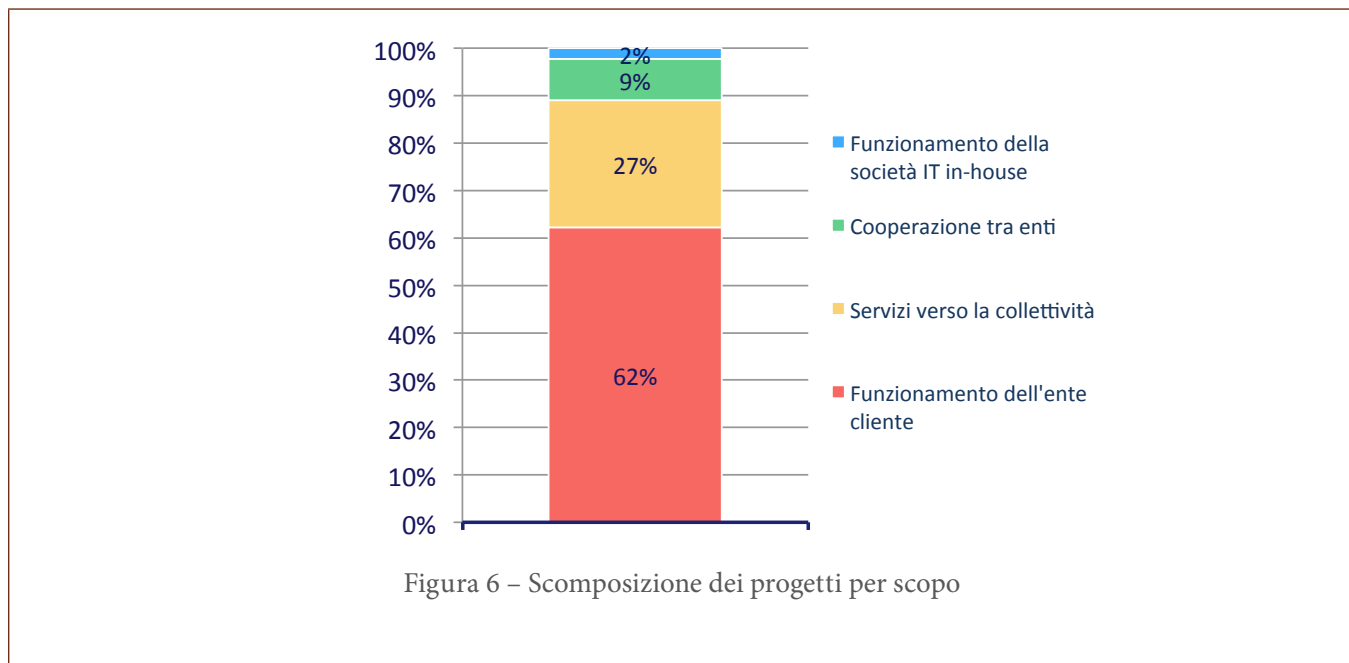
L'analisi della voce "Progetti" mostra inoltre come la maggior parte dei progetti intrapresi dalle società in-house abbia come scopo quello di **garantire e ottimizzare il funzionamento dell'ente Cliente** (62%). Le in-house infatti nascono, come le funzioni IT aziendali, in prima battuta per sviluppare l'IT gestionale degli azionisti e solo successivamente si dedicano alla produzione e erogazione di servizi per i «clienti finali» (cittadini e imprese). Già oggi tuttavia oltre un quarto dei progetti avviati (27%) ha come focus l'offerta di **servizi verso la collettività** (fig. 6): il rapporto tra questi due valori (progetti per servizi verso la collettività / progetti per il funzionamento dell'ente cliente) è un indicatore strategico da monitorare costantemente per dimostrare oggettivamente da un lato la tendenza all'asestamento della gestione interna degli enti azionisti, e dall'altro, la maggiore attenzione verso la digitalizzazione del territorio. Infine circa il 9% dei progetti avviati ha l'obiettivo di migliorare la cooperazione tra enti e il funzionamento dell'in-house stessa.

Da un punto di vista delle **performance di progetto**, si evidenzia che il 40% dei progetti presenti in portafoglio nel 2014 ha rispettato la tempistica e il budget preventivato. In particolare tra le cause principali di ritardo nei progetti si ritrovano la «Mancanza di partecipazione da parte dell'utente finale» e la «Mancanza di specifiche chiare». Non vengono avvertite, invece, mancanze in termini di pianificazione, controllo e competenze di Project Management da parte dei referenti delle società in-house.

Dal punto di vista delle **performance economiche**, nonostante l'eterogeneità dimensionale delle società, è possibile individuare alcuni tratti comuni. Quasi in tutte le società in-house, per esempio, il rapporto tra Valore dei ricavi di prodotti e servizi e Valore della produzione tende a 1, a indicare una forte focalizzazione sulla gestione caratteristica. Se si analizza l'EBITDA, invece, si nota come in tutte le società in-house considerate esso sia positivo e

come, in termini % rispetto al Valore della Produzione, assuma in metà delle aziende valori vicini o superiori al 10%, a indicare una buona capacità delle aziende di generare flussi di cassa destinati agli investimenti.

Coerentemente con il fatto che le in-house non hanno obiettivi di generazione di utile, il rapporto EBIT/Valore della Produzione è invece molto basso e l'incidenza del valore degli



ammortamenti mostra la costante politica di investimenti tecnologici delle in-house negli ultimi anni.

Essendo il ricorso a servizi di terzi una voce rilevante di spesa per le IT in-house, l'indice «valore della produzione per dipendente» è poco rappresentativo del reale valore generato da ogni dipendente. Per avere un'indicazione più precisa, è opportuno confrontare il valore aggiunto per dipendente, cioè considerare il valore generato al netto dei costi per servizi di terzi (e per materie prime). La variabilità di questo indicatore è spiegato dalla diversità di servizi erogati e quindi di livello di qualificazione delle risorse umane.

² Il campione è composto dalle aziende che hanno partecipato sia alla Ricerca del 2011 che a quella del 2014. I valori riportati nella Ricerca del 2011 presso lo stesso campione di aziende sono rispettivamente del 50% per quanto riguarda il «Rispetto degli SLA verso il Cliente» e 20% per quanto riguarda l'utilizzo di «KPI di business»
Il campione è composto dalle aziende che hanno partecipato sia alla Ricerca del 2011 che a quella del 2014. Il valore registrato durante la Ricerca del 2011 presso lo stesso campione di aziende era del 38%.

Gli assetti organizzativi e le competenze

Per traguardare il nuovo ruolo, le organizzazioni delle società in-house devono **superare i modelli tradizionali** e adottarne di maggiormente snelli, flessibili, aperti, connessi e adeguati allo scenario che si sta delineando, agendo su assetti organizzativi, ruoli, competenze e approccio al mercato.

La direzione intrapresa dalle in-house sembra essere coerente con un nuovo assetto organizzativo, con un nucleo operativo che, pur mantenendo una presenza consistente (52%), mostra un trend di diminuzione (-5% in 3 anni) importante a fronte di una sensibile crescita dei ruoli dedicati al presidio dei clienti interni (si veda Fig.7). La crescita di importanza dei **Demand Manager** oltre che dall'aumento vertiginoso del loro numero, è confermata anche dalla crescita del loro ruolo strategico: sempre più coinvolti nel «supporto alla formulazione di piani strategici del Cliente» e nella «prioritizzazione dei suoi investimenti» (per il 63%²

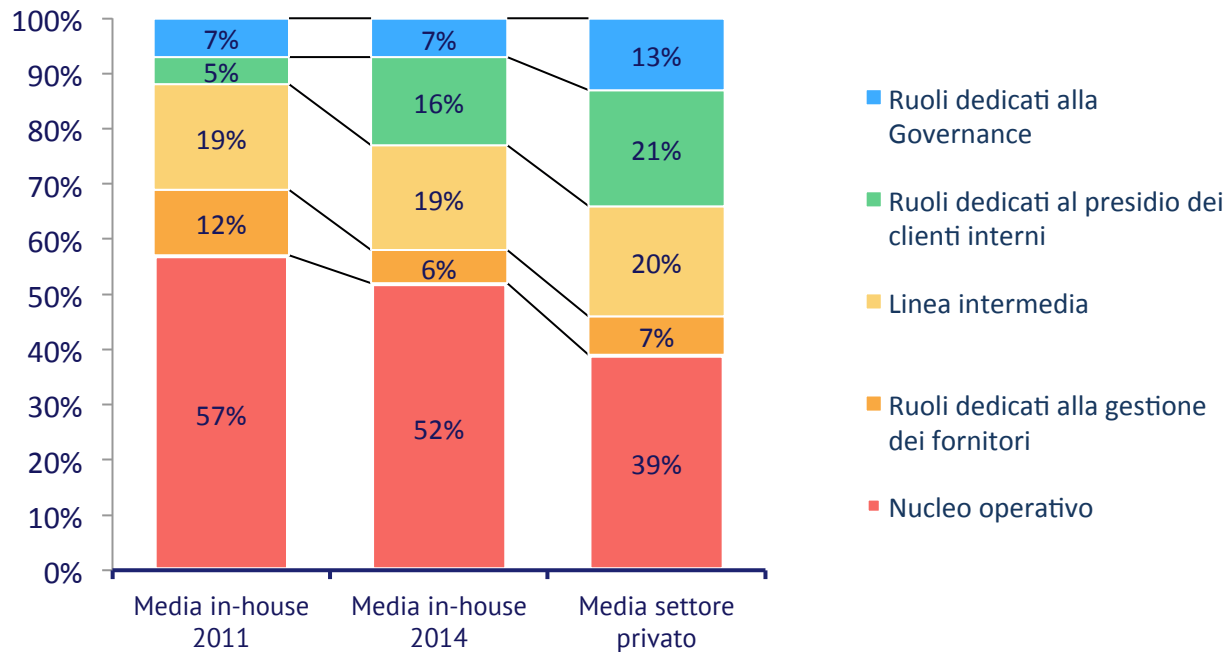


Figura 7 – Composizione dell’organico

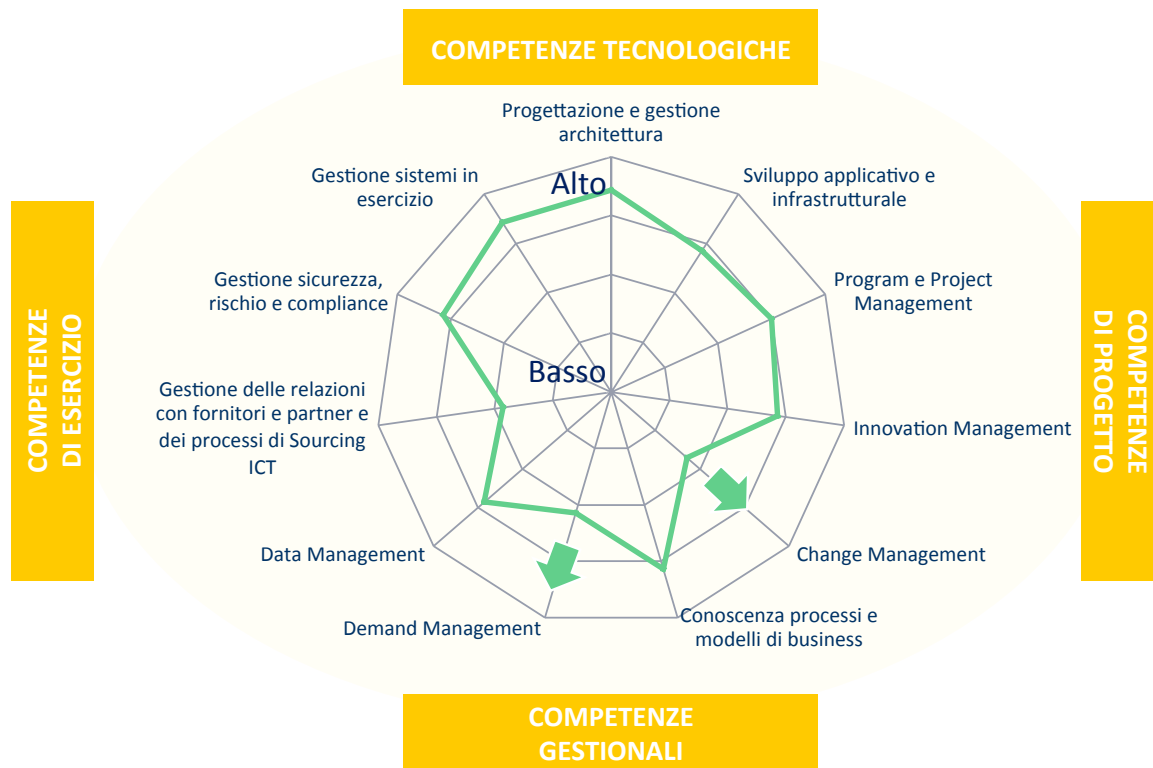


Figura 8 – Livelli di competenza delle risorse ICT

delle aziende del campione) e meno coinvolto nella «Definizione del budget del cliente» e nel «Rilascio in produzione».

La significativa riduzione delle figure di Supplier Management dedicate al procurement e alla gestione dei fornitori, pur a fronte di una crescita dei servizi esternalizzati, si spiega probabilmente con la nascita in molte regioni di agenzie centrali di acquisto per le commodity IT, con l'ottimizzazione delle risorse su queste attività e con la concentrazione delle gare e dei fornitori.

Complessivamente, come dimostra il grafico in figura 8, pur a fronte di una inerzia legata alla scarsa flessibilità in ingresso ed uscita del personale, il profilo dell'organico delle in-house tende quindi sensibilmente ad assomigliare a quello delle direzioni ICT delle società del mondo della domanda, piuttosto che a quello di società dell'offerta ICT nel settore privato.

Il profilo delle competenze interne è coerente con l'assetto organizzativo: a fronte di una solida base di competenze di tipo strettamente **tecnologico**, quali la «Progettazione e gestione dell'architettura» e la «Gestione sistemi in esercizio», appaiono in forte crescita le competenze più **gestionali** di «Demand Management» e «Change Management», mentre risultano ancora poco sviluppate le competenze di procurement e gestione dei fornitori.

L'evoluzione delle in-house

L'**innovazione rappresenta** un fattore sempre più qualificante nella missione delle in-house, che stanno cambiando per essere capaci di comprendere e «incubare» le esigenze di innovazione digitale, fare scouting di soluzioni, sviluppare prototipi e avviare sperimentazioni e progetti pilota, anche sfruttando collaborazioni con aziende private, forme di **procurement innovativo e finanziamenti pubblici all'innovazione**.

La mission di stimolare l'innovazione e **valorizzare l'ecosistema locale** caratterizza sempre più l'operato delle in-house che, in accordo con gli obiettivi dei propri Enti di riferimento, si attivano per spingere lo sviluppo delle imprese ICT del territorio, come dimostra la maggiore attenzione al calcolo di indicatori di digitalizzazione del territorio.

Le in-house rappresentano una risorsa di esperienze, competenze e soluzioni non solo per i propri azionisti, ma per l'intero **territorio di riferimento**, che va sempre più coinvolto attraverso tavoli di confronto e cooperazione.

Una quota importante delle risorse delle in-house (pari già oggi a oltre un quarto di quelle complessive) non sono rivolte all'ente, ma sono dedicate a erogare **servizi ai cittadini e alla collettività** ed emergono i **progetti di cooperazione interregionale**.

La spinta all'efficienza del sistema Paese stimola la creazione di uno scenario in cui le competenze specialistiche delle in-house siano messe a fattor comune in un **modello a rete**, per generare **servizi condivisi a livello sovregionale** e garantire la cooperazione e l'attuazione coerente dell'Agenda Digitale.

In questo contesto evolutivo, diviene di fondamentale importanza la capacità di **intercettare** e **massimizzare** la raccolta delle risorse provenienti dall'Unione Europea, anche attraverso l'introduzione di figure e ruoli dedicati.

Le in-house non possono però più agire solo come singoli attori, ma necessitano di una **regia sovraregionale e un confronto a livello europeo**, per condividere linee di sviluppo e buone pratiche, a garanzia di una reale implementazione delle agende digitali a tutti i livelli e della crescita armoniosa delle organizzazioni e del sistema Paese.

www.assinteritalia.it

e-mail

segreteria@assinteritalia.it

telefono

06 97 99 00 05/07