

IL COORDINAMENTO TRA GLI ATTORI LOCALI COME FATTORE DI SUCCESSO DELLE  
POLITICHE REGIONALI PER L'E-GOVERNMENT: IL RUOLO DELLE SOCIETÀ IN HOUSE  
PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

Luigi REGGI<sup>1</sup>, Chiara A. RICCI<sup>2</sup>

SOMMARIO

Il presente lavoro fornisce un breve illustrazione delle recenti politiche per l'e-government e la società dell'informazione dal punto di vista dei modelli di coordinamento tra gli attori locali e della gestione dei flussi informativi tra le amministrazioni pubbliche coinvolte.

Successivamente, tramite l'elaborazione di dati raccolti ad hoc e una *cluster analysis*, sono esaminati in dettaglio i 14 contesti regionali che si avvalgono di specifiche società in house (IH) per l'innovazione tecnologica (IT). I vantaggi e gli svantaggi di tale modello sono discussi. In particolare, sono costruiti e messi a confronto due indici rappresentativi di altrettante dimensioni: (a) un indice dell'intensità e dell'efficacia del coordinamento per l'IT a livello regionale, (b) un indice di efficacia delle politiche per la società dell'informazione, misurata come diffusione e utilizzo dell'IT dei comuni del territorio. I due indici sono quindi messi in relazione con i modelli di coordinamento presenti nelle regioni. I risultati preliminari mostrano una correlazione positiva i due indici, mentre la presenza di una società IH non sembra influire significativamente né sulle performance IT né sul livello di coordinamento.

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia, Società, Politica, Università di Urbino "Carlo Bo", Via Saffi 42, 61029 Urbino (PU), email: [luigi.reggi@gmail.com](mailto:luigi.reggi@gmail.com) *Corresponding author*

<sup>2</sup> Dipartimento di Economia e Diritto, Università "Sapienza", Via del Castro Laurenziano 9, 00161 Roma, email: [chiaraa.ricci@uniroma.it](mailto:chiaraa.ricci@uniroma.it)

## 1. INTRODUZIONE

La più recente evoluzione delle politiche per l'innovazione e la società dell'informazione ha visto succedere agli ampi sforzi delle politiche nazionali un ruolo sempre più decisivo delle politiche regionali (Reggi, 2009, Tartari et al., 2008).

La crescente importanza delle strategie e degli interventi regionali in questa materia è giustificata sia da motivazioni di carattere finanziario sia di carattere istituzionale, rappresentando le Regioni la scala intermedia tra lo Stato e i quasi diecimila Enti Locali oggetto delle politiche di coordinamento. L'idea che la scala regionale possa essere quella "ottimale" per le politiche per l'innovazione ha guadagnato consensi anche nei paesi a maggiore grado di centralizzazione come la Spagna o la Germania (Cooke et al., 1997) e trova giustificazioni nella letteratura economica sulla base di concetti quali i *knowledge spillover*, le economie di agglomerazione e della diversità, i sistemi regionali dell'innovazione (Bonaccorsi, 2010).

Inoltre, il livello regionale delle politiche per l'innovazione rappresenta il livello ottimale per rimuovere gli ostacoli alla diffusione della società dell'informazione individuati dall'Agenda Digitale Europea, una delle *flagship initiatives* di Europa 2020. Tra essi vi sono: bassi investimenti nelle reti digitali, la mancanza di un'efficace interoperabilità e cooperazione applicativa tra gli enti pubblici, un insufficiente livello di investimento di ricerca e innovazione in campo ICT, nonché una scarsa diffusione di abilità tecnologiche da parte dei cittadini.

Anche nel contesto italiano le Regioni rappresentano attori fondamentali delle politiche per l'innovazione e la società dell'informazione. In fase di programmazione e impostazione strategica, i governi regionali non solo assicurano gran parte delle risorse complessivamente dedicate a queste tipologie di interventi, ma rappresentano anche un anello fondamentale di un sistema di *governance* multilivello che include le istituzioni europee, nazionali e i numerosi attori pubblici e privati operanti nel territorio. In fase di implementazione, la capacità di assicurare un efficace coordinamento tra il livello regionale e locale rappresenta il principale fattore di successo degli interventi messi in campo.

L'efficacia delle modalità di coordinamento e dei modelli di *governance* adottati dalle regioni per far fronte a queste sfide rappresenta quindi un fattore centrale per la buona riuscita delle politiche pubbliche in questo settore. In particolare, il ricorso a società in house (IH), cioè a totale partecipazione pubblica, nel campo dell'Information Technology (IT) rappresenta una delle possibili opzioni di *governance* in un vasto menu a disposizione dei decisori regionali.

Si tratta di un'opzione scelta in numerosi e differenti contesti territoriali (14 regioni su 21 hanno sono dotate di una società IH), che, specie negli ultimi anni, si trova al centro di un aspro dibattito pubblico. Da una parte, le IH vengono accusate da alcune associazioni di imprese di creare forti interferenze sul mercato IT locale distorcendo la concorrenza, nonché di facilitare fenomeni legati al clientelismo. Altri osservatori sottolineano i vantaggi delle IH in termini, ad esempio, di maggiore continuità degli interventi durante tutto il ciclo politico (e quindi anche nei periodi di assestamento corrispondenti tipicamente alle fase post-elettorale) e di più efficace aggregazione della domanda locale di beni e servizi IT, in tal modo considerando l'IH come virtuosa interfaccia

tra i bisogni degli Enti Locali e l'offerta del mercato. Il dibattito si è fatto più acceso in seguito alle proposte del Governo in merito alla cosiddetta "Spending Review" (luglio 2012). Al momento in cui si scrive, infatti, il testo del decreto proposto dal Governo prevede la privatizzazione delle società IH IT regionali entro il 2013. Il decreto, infatti, stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni dovranno acquisire sul mercato di beni e servizi mediante le procedure concorrenziali previste dal codice appalti.

Il presente lavoro non ha lo scopo di offrire una valutazione complessiva dei vantaggi e degli svantaggi del "modello in house", ma si concentra invece sul più generale contributo del coordinamento all'efficacia delle politiche per la diffusione dell'e-government in Italia, indipendentemente dal "modello di *governance*" adottato. L'ipotesi da verificare è quindi se le IH possano essere considerate come una delle possibili soluzioni per facilitare un coordinamento più efficace in tema di IT.

In particolare, nel paragrafo 2, il problema del coordinamento così come sviluppato nella letteratura economica, è introdotto e declinato nell'ambito delle politiche per la società dell'informazione e dell'e-government in particolare. Il paragrafo 3 è dedicato ad una breve rappresentazione delle società IH regionali per l'IT. Le società sono analizzate secondo alcuni indicatori economici di base e suddivise in 3 gruppi attraverso una *cluster analysis*. Il paragrafo 4 presenta alcuni risultati preliminari di un'analisi che confronta, attraverso la costruzione di due indici, i livelli di "performance IT" degli Enti Locali a livello regionale e il grado di coordinamento tra gli Enti Locali stessi. Gli stessi indici sono messi in relazione, poi, con il modello di *governance* seguito dalla regione, con particolare riferimento ai modelli che prevedono il ricorso ad una delle tipologie di società IH precedentemente individuate.

## 2. IL RUOLO DEL COORDINAMENTO NELLE POLITICHE PER L'E-GOVERNMENT

### 2.1 Il coordinamento nella letteratura economica

Il problema del coordinamento delle attività di soggetti distinti è cruciale per il buon funzionamento dei sistemi economici e sociali. Nei termini più generali, un buon sistema di coordinamento è quello che assicura da un lato un'ottima divisione del lavoro, con l'assegnazione di specifici compiti e responsabilità a soggetti che godono delle appropriate competenze e dall'altro la possibilità di intraprendere decisioni tempestive, evitando inutili ritardi o sovrapposizioni di competenze e sprechi di risorse scarse. Un cattivo coordinamento genera costi che non sono soltanto privati ma finiscono per ricadere sull'intera società nei termini dei cosiddetti costi-opportunità, ovvero dei mancati guadagni associati a possibili impieghi alternativi più produttivi delle risorse economiche sprecate in un dato uso.

La letteratura economica ha guardato ai problemi del coordinamento essenzialmente sotto il profilo dell'allocazione efficiente di risorse date e scarse, evidenziando come, in un mondo nel quale diverse attività necessitino l'impiego di risorse limitate (beni, reddito, capacità, spazio, tempo degli agenti etc.) sia necessario un processo di coordinamento che gestisca in via ottimale

l'interdipendenza tra queste attività, così da assegnare ciascuna risorsa agli usi più produttivi.

Guardando al funzionamento dei meccanismi di mercato, le analisi economiche si sono innanzitutto concentrate sul ruolo svolto dai prezzi di mercato come strumento principale di sintesi delle informazioni rilevanti disperse e dunque come strumento di coordinamento automatico tra domanda e offerta, nei mercati di riferimento. In questa prospettiva, i mercati perfettamente concorrenziali consentono alla variabile prezzo di svolgere al meglio la funzione di coordinamento grazie alla circostanza che proprio il libero gioco della concorrenza consente di coniugare insieme un alto grado di decentralizzazione e coordinamento implicito di decisioni individuali tra agenti indipendenti, conseguendo, a seguito dell'interazione sul mercato, un'allocazione efficiente delle risorse, nella quale tutti i partecipanti massimizzano il proprio beneficio individuale (Debreu, 1959). In molte circostanze, tuttavia, il meccanismo di coordinamento implicito operato dai prezzi nell'ideal-tipo della concorrenza perfetta è vanificato dalla presenza dei cosiddetti 'fallimenti del mercato' - dovuti ad esempio all'esistenza di asimmetrie informative (che rendono molto costosa la valutazione di informazioni e prestazioni), beni pubblici (che pongono il problema dell'appropriazione non remunerata di informazioni, beni o servizi prodotti privatamente), contrattazione incompleta (che pone problemi di certezza degli obblighi e delle promesse tra le parti), economie crescenti di scala e monopoli naturali (per i quali la struttura dei costi di produzione di un bene o servizio è tale da non rendere conveniente la presenza di più di un operatore sul mercato) e così via.

In altre circostanze, il mercato fallisce nel promuovere forme ottimali di coordinamento, quando si è in presenza di beni indivisibili scarsi (che richiedono forme complesse di cooperazione volte ad evitare forme di appropriazione indebita e di eccessivo sfruttamento dei free-riders) o all'opposto, quando il frazionamento dei diritti proprietari tra molteplici titolari incrementa i costi della cooperazione, del coordinamento e dell'uso congiunto delle risorse (problema degli anti-commons). La moderna letteratura sull'emersione e il funzionamento delle istituzioni economiche (Stiglitz, 1989; Bowles, 2004) ha da tempo evidenziato che la dicotomia piano-mercato è in larga parte superata da forme intermedie o ibride di governo istituzionale delle transazioni economiche, che possono differire in funzione del contesto culturale, economico, tecnologico e giuridico preso a riferimento. La complessità delle regole che concorrono a governare una data transazione economica è spesso determinata dagli specifici costi transattivi sostenuti dalle parti interessate (decisori pubblici, imprese, consumatori, cittadini) e costituisce in molte circostanze la migliore risposta adattiva ad essi (Williamson, 1985).

Il grado di centralizzazione (o di decentralizzazione) del governo di una data transazione economica non può pertanto essere definito in via ottimale ex-ante, per ogni circostanza, ma viene piuttosto a dipendere dallo specifico contesto istituzionale di riferimento e dal costo-opportunità della scelta istituzionale selezionata rispetto alle alternative possibili. Ciò costituisce la principale, e forse più importante lezione dell'approccio economico, per il governo del settore ICT.

Il settore ICT infatti, nelle sue diverse manifestazioni, assume un ruolo fondamentale nel progettare e realizzare nuove forme organizzative per lo scambio di informazioni che richiedono una diversa

concezione della competitività, una ristrutturazione delle variabili organizzative e un cambiamento nello stile manageriale. Anche per quanto riguarda la progettazione dei sistemi informativi, tra le varie funzioni della Pubblica Amministrazione, inoltre, risulta necessaria un'azione coordinata, integrata e in grado di operare a livello interorganizzativo facendo ricorso alle competenze e alle conoscenze disponibili o reperibili: in questo modo sono infatti possibili maggiori benefici, data la forte interdipendenza nei flussi organizzativi tra i diversi enti che si servono del settore ICT e che si trovano spesso ad utilizzare le stesse informazioni e ad integrare i propri servizi rispetto all'utente finale.

Analizziamo quindi in maniera più specifica quali siano gli aspetti di cui tenere conto e il modo di coordinare in maniera più efficace una relazione del genere, dal momento che anche all'interno di questo stesso settore si rende necessaria una compatibilità tra le azioni dei vari operatori.

## **2.2 Il coordinamento tra gli attori locali per la diffusione della società dell'informazione a livello regionale**

Il tema della collaborazione e del coordinamento tra Enti Locali e altri attori del sistema regionale dell'innovazione si pone all'intersezione tra numerose aree di ricerca, quali l'informatica e l'ICT, la teoria dell'organizzazione, l'economia, la psicologia, le politiche pubbliche, le scienze manageriali.

L'adozione di pratiche in grado di favorire il coordinamento, assicura diversi vantaggi e, d'altro canto, genera alcuni costi. I vantaggi riguardano i seguenti aspetti:

- la possibilità di mobilitare una massa critica di risorse tali da permettere il conseguimento di economie di scala nell'erogazione dei servizi, che può in certi casi anche accrescere il potere contrattuale nei confronti dei fornitori (Ferro *et al.*, 2004)
- la creazione di standard amministrativi, organizzativi, procedurali, gestionali in grado di ottimizzare le risorse umane e finanziarie coinvolte (Ferro e Sorrentino, 2010)
- la soluzione di problemi interni di organizzazione o efficienza
- la facilità di condivisione dell'informazione tra attori pubblici e privati del territorio.

L'ultimo aspetto legato alla condivisione dell'informazione (*information sharing*) è, in particolare, al centro della letteratura sull'e-government (Fountain, 2001; Mayer-Schonberger *et al.*, 2007, Pardo *et al.*, 2007). Una più efficiente gestione e condivisione dell'informazione pubblica tra gli attori locali può portare, infatti, benefici in termini di efficacia ed efficienza nell'offerta dei servizi pubblici (in particolare nella realizzazione di servizi integrati - la cd. "integrazione dei back-office" - e condivisi tra amministrazioni di livelli differenti), oltre alla programmazione e implementazione delle politiche pubbliche (Dawes, 1996).

La condivisione dell'informazione, infatti, ha non solo evidenti benefici tecnici, ma anche benefici politici e organizzativi di grande rilievo (Weiss, 1987).

Per quanto riguarda i benefici tecnici, l'integrazione riduce i costi di raccolta e di gestione dei dati, promuovendo la diffusione degli standard e la più ampia condivisione delle risorse tecniche.

L'eliminazione dei costi di duplicazione dell'informazione aumenta la produttività e riduce il costo totale del processo di gestione.

I benefici organizzativi si riferiscono invece alla possibilità di dare migliore soluzione ai problemi di agenzia e di realizzare altri miglioramenti nel disegno e nelle capacità organizzative; in particolare, la maggiore disponibilità di informazioni ottenute grazie alla cooperazione migliora il processo decisionale e di conseguenza la qualità del servizio offerto. La possibilità di comparare i dati raccolti dalla propria agenzia con quelli delle altre mette, inoltre, in moto un processo che porta ad una maggior accuratezza delle informazioni, che si rivelano quindi più utili per qualsiasi decisione manageriale. Ogni organizzazione può inoltre maggiormente specializzarsi in una funzione ottenendo così una generale riduzione dei costi.

I benefici politici si manifestano soprattutto in caso di condivisione delle informazioni tra i vari enti del settore pubblico: essi includono un maggior apprezzamento per le istituzioni, un'informazione pubblica più trasparente e la possibilità di offrire servizi omogenei su tutto il territorio nazionale (e, eventualmente, internazionale).

Themistocleous e Irani (2002) hanno individuato tre ulteriori benefici del coordinamento oltre a quelli appena menzionati; si tratta dei benefici manageriali (che includono, in particolare, una maggiore remunerazione degli investimenti), operativi (come, ad esempio, una riduzione dei costi) e strategici (derivanti, ad esempio, dalla collaborazione fra partner). In realtà questi benefici possono essere ricondotti all'una o all'altra delle tipologie indicate in precedenza.

Il coordinamento e la condivisione dell'informazione tra attori pubblici, malgrado i loro vantaggi, incontrano spesso barriere e costi, che possono essere anche molto elevati. Tali costi possono essere distinti in tecnici, organizzativi e politici (Dawes, 2006).

### **2.3 Esperienze di promozione del coordinamento nelle politiche nazionali e locali per l'e-government e la società dell'informazione in Italia**

In molti paesi, nel corso degli ultimi anni, sono state lanciate numerose e diversificate iniziative politiche mirate a incoraggiare lo sviluppo di servizi e funzioni condivise tra Enti locali (Hulst et al., 2009).

Individuando i fattori che possono influenzare il disegno e gli assetti organizzativi delle iniziative e degli accordi di cooperazione tra Enti locali, Hulst et al. (2009) distinguono tra (a) contesto istituzionale nazionale (struttura dello stato, legislazione e incentivi per la cooperazione, cultura amministrativa), (b) fattori ambientali (socio-economici, politici, demografici, tecnologici), (c) più generiche preferenze locali.

In Italia, le iniziative di carattere nazionale e regionale risultano notevolmente diversificate. Le Regioni e gli Enti Locali godono di numerosi gradi di libertà nella scelta delle forme e modelli di coordinamento da adottare, spesso oggetto di investimenti dedicati per la realizzazione di forme stabili di collaborazione. Anche a livello sub-regionale, in Italia sembra prevalere l'adesione volontaristica da parte di Comuni e altri Enti Locali a forme più o meno stabili di coordinamento, rispetto a forme di collaborazione imposte dall'alto e di tipo obbligatorio (Sorrentino et al., 2010).

Modalità di coordinamento settoriale e multi-livello dedicate all'ICT, inoltre, si sovrappongono alle più tradizionali forme associative quali le Comunità Montane e le Unioni di Comuni (CNIPA-CRC, 2007).

Nell'ambito dell'e-government, è possibile citare ad esempio le due principali politiche nazionali per la diffusione delle ICT nella PA locale, entrambe previste dal Piano Nazionale di e-Government (lanciato nel 2002 per 679 milioni di Euro di investimento complessivo) e sostanzialmente corrispondenti alle due fasi in cui si è articolato questo Piano.

La prima fase (*Primo avviso per l'e-government*) ebbe lo scopo di promuovere la presentazione di progetti da parte non di singole Regioni ed Enti Locali ma di gruppi di amministrazioni locali, allo scopo principale di sfruttare le economie di scala.

In questa fase sono stati approvati 134 progetti e relative "aggregazioni" di Enti partecipanti ai progetti, per un co-finanziamento nazionale di circa 120 milioni di Euro (CNIPA, 2007). Dal punto di vista organizzativo, queste aggregazioni presentavano uno o più enti "capofila", responsabile dello sviluppo delle soluzioni, e numerosi enti chiamati "riusatori", anch'essi beneficiari della diffusione della soluzione sviluppata. Complessivamente, gli Enti locali coinvolti sono stati più di 5.000. In media, ciascuna aggregazione ha contato 55 Enti Locali, con un'ampia variabilità tra i progetti (da 1 a 570 amministrazioni partecipanti).

Nei fatti, la creazione delle aggregazioni di Enti attraverso meccanismi totalmente *bottom up* si è rivelata spesso fallimentare, soprattutto a causa del fatto che, in assenza di coordinamento, frequenti ed estese erano le sovrapposizioni tra progetti. Le aggregazioni stesse, che non di rado avevano in un fornitore comune l'unico elemento di coesione, si sono caratterizzate per scarsa sostenibilità tecnica e soprattutto finanziaria, una volta venuto meno il finanziamento centrale.

Una seconda iniziativa, attuata tramite avviso nel 2007 nell'ambito della seconda fase del piano, aveva lo scopo, sulla base delle lezioni apprese nel periodo precedente, di creare strutture e soggetti stabili per la gestione condivisa dei servizi IT degli Enti Locali e in particolare dei piccoli Comuni, chiamati Centri Servizi Territoriali (CST) oppure Alleanze Locali per l'Innovazione (CNIPA, 2008). Nelle intenzioni del governo, i CST dovevano realizzare un modello organizzativo del tipo che l'OCSE include tra quelli di condivisione dell'informazione e di integrazione dei back office attraverso un soggetto appositamente creato per ricevere, gestire, indirizzare e (se necessario) convertire i dati per facilitarne lo scambio (OECD, 2007).

Per quanto riguarda le politiche di livello regionale, è di recente introduzione il concetto di *Community Network* che se, in un primo momento, si è affermato come aspetto puramente tecnico legato alle regole di gestione e funzionamento del Sistema Pubblico di Connettività (SPC)<sup>3</sup> oggi è evoluto, in diversi territori, nel contesto di un più complesso coordinamento delle azioni e degli interventi in materia di ICT. Nella sua accezione più ristretta, la *Community Network* è dunque una rete infrastrutturale regionale che risponde ai requisiti previsti in SPC con l'obiettivo di porre le

---

<sup>3</sup> Sistema Pubblico di Connettività (SPC) è la rete che collega tra loro tutte le amministrazioni pubbliche italiane, consentendo loro di condividere e scambiare dati e risorse informative.

condizioni per collegare, su un territorio, soggetti che possono condividere infrastrutture, standard e servizi.

Il compito che viene riconosciuto alle *Community Network* è quello di realizzare vere e concrete forme di cooperazione territoriale nell'ambito specifico ma non esclusivo dell'IT. Allo stato attuale non esiste però un modello di riferimento univoco. Ci sono quindi realtà che sono più concentrate sulla dimensione infrastrutturale, altre che hanno affiancato la gestione comune e condivisa di servizi tecnologici e altre ancora che hanno aggiunto forme strutturate di collaborazione. Nella maggior parte dei casi, attraverso formalizzazioni forti, si sono costruite vere e proprie reti di enti che cooperano allo sviluppo e all'attuazione delle pianificazioni regionali in materia di società dell'informazione. Ad esse si affiancano e con esse si integrano tavoli di

Il ruolo di queste ultime può essere determinante nell'indirizzare e coordinare le scelte tecnologiche, in particolare favorendo la standardizzazione e la diffusione di conoscenze e competenze. Nella prossima sezione ne presenteremo quindi le principali caratteristiche al fine di comprenderne il ruolo all'interno del territorio regionale.

### 3. LE SOCIETÀ IN HOUSE IT REGIONALI

A fronte del ruolo sempre più importante delle Amministrazioni regionali nella diffusione delle tecnologie IT sull'intero territorio, le società IH rappresentano uno degli strumenti operativi di cui le Regioni stesse possono avvalersi per il coordinamento degli interventi previsti nelle proprie politiche. Tra i benefici generalmente attribuiti a tali società vi è una maggiore flessibilità organizzativa rispetto all'Amministrazione Regionale, che permette di superare rigidità legate prevalentemente all'assunzione e gestione del personale.

Le Aziende pubbliche controllate dalle Regioni e Province Autonome e che operano nel settore dell'*Information Technology* sono sedici. Lo statuto di Assinter<sup>4</sup> definisce le società IH “aziende a partecipazione regionale e/o statale a capitale interamente pubblico, operanti nel Settore dell'informatica per la pubblica amministrazione secondo il modello *in house providing* nell'ambito della ricerca e/o lo sviluppo di tecnologie, di servizi e soluzioni, la produzione e/o l'integrazione di beni e servizi, l'innovazione organizzativa e/o commerciale e/o distributiva, la consulenza e la formazione, i contenuti”. Nella tabella 2 riportiamo per ciascuna Regione e Provincia Autonoma le società IH IT corrispondenti.

Queste società sono state oggetto di una specifica rilevazione nel periodo giugno-settembre 2010 nell'ambito di un progetto di ricerca commissionato da Assinter all'Università di Roma La Sapienza.

---

<sup>4</sup> Assinter è l'associazione delle società per l'innovazione tecnologica delle Regioni. Nata nel 2008, l'associazione si propone come polo tecnico-organizzativo di collaborazione e di scambio tra le esperienze compiute nell'ambito dell'informatica per la Pubblica Amministrazione.

*Tabella 2. Regioni che dispongono di una (o più) Società IT IH a giugno 2011*

Piemonte	CSI Piemonte
Liguria	Datasiel SpA
Valle d'Aosta	INVA SpA
Lombardia	Lombardia Informatica SpA
Prov. Aut. Bolzano	Informatica Alto Adige SpA
Prov. Aut. Trento	Informatica Trentina SpA
Friuli Venezia Giulia	Insiel SpA
Emilia Romagna	Lepida SpA CUP 2000 SpA
Umbria	Webred SpA
Lazio	LAit SpA
Sicilia	Sicilia e-Servizi SpA
Sardegna	Sardegna IT Srl
Puglia	InnovaPuglia SpA
Molise	Molise Dati SpA
Abruzzo	Abruzzo Engineering SCpA (posta in liquidazione il 2/12/2010)

Al fine di mettere in risalto gli elementi di eterogeneità che caratterizzano l'IH abbiamo effettuato un'analisi in grado di rappresentare le principali variabili raccolte tramite il questionario considerando come chiave di lettura le due principali variabili strutturali e di *mission* delle società stesse:

- gli addetti delle IH, che ne rappresentano la dimensione (andamento molto correlato al fatturato);
- il numero di funzioni e di settori nei quali l'in-house offre servizi, che ne rappresentano il "raggio di azione".

Allo scopo, quindi, di individuare gruppi omogenei di società IH sulla base delle due variabili appena descritte viene effettuata una *cluster analysis* attraverso il metodo gerarchico e algoritmo di Ward.

I risultati dell'analisi sono proposti in figura 1. Il metodo gerarchico proposto, tenendo conto della *dissimilarità* tra i valori delle due variabili presentate dalle società IH ("L2 dissimilarity measure", con riferimento alla figura 1), individua dapprima due grandi gruppi caratterizzati da diverso raggio di azione (approccio "settoriale" contrapposte ad un approccio "sistemico"). In seconda battuta, al diminuire del livello di *dissimilarità*, l'analisi individua due ulteriori gruppi che classificano le società IH caratterizzate da ampio raggio di azione in società di grandi o piccole dimensioni.

Figura 1. Dendrogramma del processo di raggruppamento delle unità statistiche di analisi

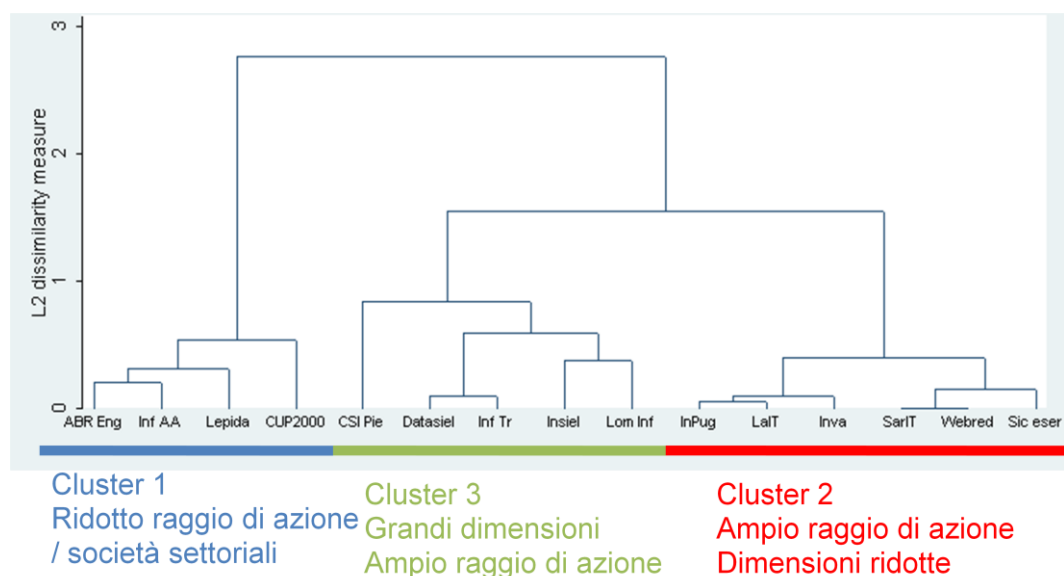
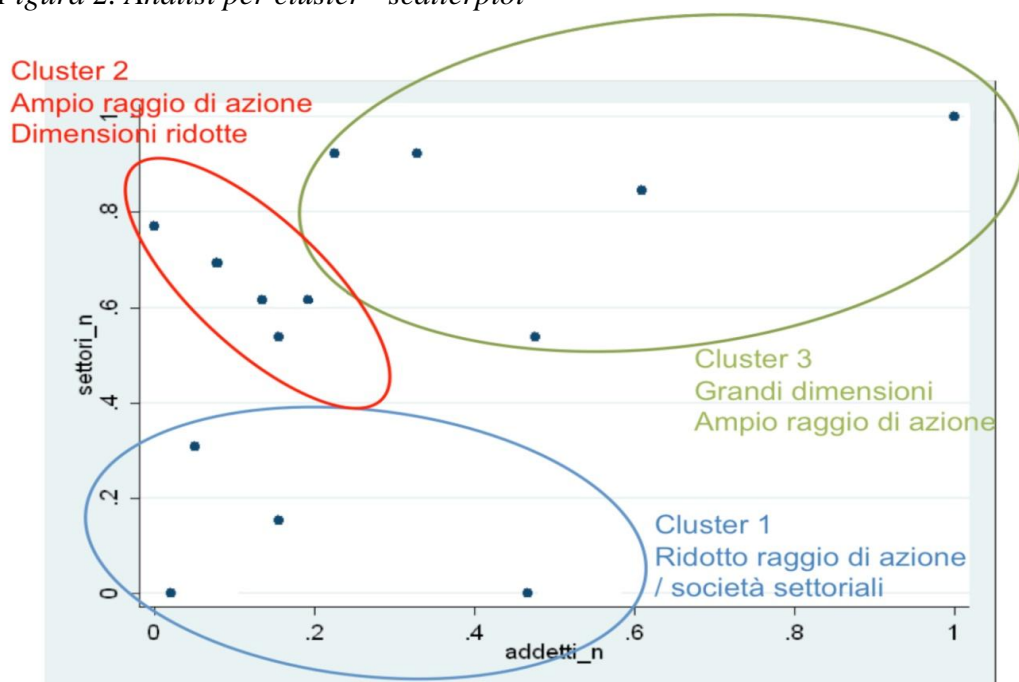


Figura 2. Analisi per cluster - scatterplot



La figura 2 mostra i valori ottenuti dalle varie società per le due variabili considerate nel 2009, evidenziando i cluster così ottenuti. Da notare come nel caso del cluster 1 e 3 due società siano particolarmente distanti dalle altre (CUP2000 e CSI Piemonte), in entrambi i casi a causa di diversi livelli di risorse umane impiegate.

Una lettura dei dati strutturali delle società IH sulla base dei raggruppamenti ottenuti evidenzia differenze piuttosto nette come si vede nella tabella 3. Si può notare come il numero elevato di

addetti sia una caratteristica maggiormente legata a quelle società che hanno visto la propria costituzione in tempi molto diversi da quelli attuali.

Il cluster 3 è composto così da società nate negli anni ottanta e novanta, mentre negli altri cluster i valori indicano una costituzione che si posiziona nell'intorno della seconda metà degli anni novanta. Le caratteristiche delle tecnologie e del mercato, in questi periodi storici diversi, non ultimo la nascita e diffusione di Internet non possono non aver caratterizzato forma e struttura delle società IH. Differenze chiare si ritrovano inoltre nei valori di fatturato per addetto che risultano più elevati nel caso del cluster 3, probabilmente in ragione di economie di scala possibili dovute all'elevato numero di dipendenti e competenze interne e forse connesse anche all'alto numero di soci/clienti (e quindi a soluzioni di prodotto e servizi standardizzate).

*Tabella 3. Caratteristiche medie per cluster*

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Media sul totale
Anni dalla fondazione	11	14	30	19
Fatturato	15.659	28.160	119.931	60.571
Addetti	225	164	638	360
Fatturato per addetto	70	172	188	168
Numero di soci	21	4	39,5	21,4

#### 4. COORDINAMENTO, PERFORMANCE IT E RUOLO DELLE SOCIETÀ IN HOUSE IT

Sulla base degli argomenti sviluppati nelle pagine che precedono, cercheremo ora di stabilire, utilizzando le informazioni di cui disponiamo, quanto importante sia effettivamente il coordinamento per l'efficacia delle politiche per la diffusione dell'IT e quale sia, in relazione al coordinamento, il ruolo concretamente svolto dalle società IH.

La nostra assunzione di partenza è che la "performance IT" del settore pubblico nel territorio regionale sia funzione del coordinamento e quest'ultimo risenta, a sua volta, della presenza ed operatività di strutture e organi deputati al coordinamento delle azioni della Regione e degli EELL e quindi anche dal contributo che può derivare dalla presenza della società IH.

Esemplificando:

$$P = f(CT, Sh)$$

Ove P è un indice della performance IT, mentre CT e Sh rappresentano rispettivamente un indice di coordinamento territoriale e una misura del contributo delle società IH.

Come proxy della performance IT è utilizzata la componente (*pillar*) "eGovernment" dell'indice "Public eServices" (Reggi et al., 2012), che misura la performance IT degli Enti Locali oggetto del

coordinamento (in questo caso, i Comuni) attraverso variabili di adozione ed utilizzo di strumenti e tecnologie ICT di tipo avanzato.

Il secondo indice, invece, è qui costruito come media semplice dei valori di 3 variabili che misurano il livello di coordinamento e collaborazione tra Comuni e tra essi e altri enti del territorio in campo ICT. In particolare, il numero di Enti collegati alla rete pubblica regionale rappresenta una proxy della capacità di coordinamento dell'Amministrazione Regionale (anche attraverso più complessi meccanismi di *governance*) nei confronti degli Enti Locali del territorio. La rete regionale è uno dei principali servizi infrastrutturali che la Regione offre al fine di migliorare i livelli di interconnessione tra gli Enti, favorire economie di rete, stimolare l'interoperabilità e cooperazione applicativa (cioè lo scambio efficiente di dati a livello di applicativi software), l'integrazione dei servizi informativi locali. Le due rimanenti variabili evidenziano la propensione delle Amministrazioni Comunali a collaborare in modo formalizzato con altri Enti Locali, cioè la Regione, altri Comuni, Province, Comunità Montane o Unioni di Comuni. La prima variabile, in particolare, riguarda la collaborazione al fine di svolgere un insieme di funzioni specificatamente legate all'IT<sup>5</sup>, mentre la seconda considera l'utilizzo di servizi di back o front office offerti da altre amministrazioni centrali o locali, siano essi finalizzati allo scambio di dati, informazioni e/o documenti o per altre applicazioni.

Le variabili utilizzate per la costruzione dei due indici sono riportate in Tabella 5; per entrambi la fonte dei dati è l'indagine Istat "ICT nella PA locale", anno 2009.

*Tabella 5: Indici utilizzati nell'analisi, variabili che li compongono e fonte*

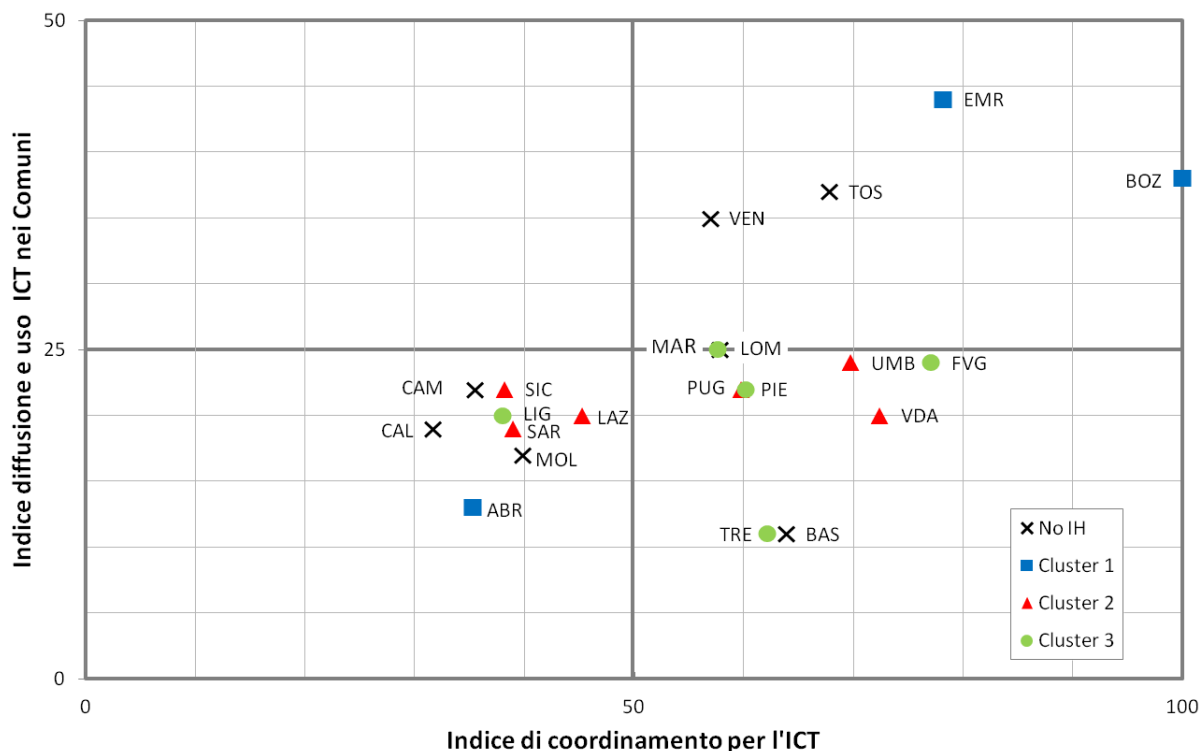
Indice	Variabile
P = Indice di diffusione e uso IT nei comuni (Reggi et al.)	Comuni che utilizzano il servizio di posta certificata
	Comuni che utilizzano piattaforme di e-procurement
	Comuni che utilizzano protocollo informatico a livello di completo workflow documentale
	Comuni che accettano pagamenti on-line
	Canali che offrono servizi pubblici diversi da web (call center, SMS, Tv digitale etc.)
CT = Indice di coordinamento per l'ICT	Percentuale di PA locali con collegamento a rete pubblica territoriale
	Percentuale di PA locali che svolgono funzioni IT in collaborazione con altre amministrazioni
	Percentuale di PA locali che utilizzano servizi telematici forniti da altre amministrazioni locali

La terza dimensione, riguardante il ruolo e il contributo della società IH (una sorta di misura di "intensità" del fenomeno), è misurata attraverso le due variabili "dimensione" e "raggio di azione", raccolte tramite questionario ad-hoc somministrato direttamente alle società IH oggetto di indagine. A tal fine sono utilizzati i risultati della precedente *cluster analysis*.

<sup>5</sup> Le funzioni IT considerate sono: 1) Studi, analisi e progettazione; 2) Sviluppo Software; 3) Gestione e manutenzione Hardware; 4) Gestione e manutenzione Software (software di base e software ad hoc); 5) Gestione e amministrazione di sistemi; 6) Gestione e amministrazione di reti; 7) Gestione Basi di dati; 8) Sicurezza ICT; 9) Gestione e/o sviluppo tecnologie web/internet; 10) Redazione e gestione contenuti WEB; 11) Supporto tecnologico ed assistenza ad utenti interni; 12) Formazione ICT.

Si ipotizza, quindi, che l’impatto potenziale delle società IH sul grado di coordinamento e sulle performance IT degli enti coordinati sia maggiore all’aumentare sia delle risorse messe in campo sia del numero di settori nei quali l’IH interviene.

*Figura 4. Regioni italiane per indice di diffusione e uso delle ICT nei Comuni, indice di coordinamento per l’ICT e cluster a cui appartengono le società IH regionali*



I risultati preliminari dell’analisi sono sintetizzati nella figura 4. La figura rappresenta i valori medi regionali dei due indici, segnalando al contempo la presenza di una società IH sul territorio regionale e l’eventuale cluster di appartenenza.

Si può notare innanzitutto una correlazione positiva (0,55) tra i due indicatori sintetici. Questo conferma l’ipotesi iniziale che vede nel livello di coordinamento una componente della performance complessiva degli Enti Locali. Due casi (Provincia Autonoma di Trento e Basilicata), da approfondire ulteriormente, mostrano valori di coordinamento superiori alla media a cui corrispondono valori di performance molto bassi<sup>6</sup>.

Un secondo risultato riguarda nello specifico il ruolo delle società IH per l’IT. I dati suggeriscono che la presenza di una IH non è garanzia né di maggiore coordinamento, né di migliori performance degli enti coordinati. In particolare, le migliori performance si registrano dove l’intensità del “fenomeno IH” è minore, cioè in corrispondenza delle regioni in cui le società IH sono “settoriali” e “snelle” (cluster 1)<sup>7</sup> oppure dove tali società non sono state costituite (Toscana e Veneto).

<sup>6</sup> In entrambi i casi si tratta di territori caratterizzati dalla presenza di numerosi comuni di piccole dimensioni e da conseguente ruolo della Regione / Provincia piuttosto forte, che a sua volta implica maggiore coordinamento con modalità spesso di tipo “top-down”.

<sup>7</sup> La società IH della Regione Abruzzo, di recente costituzione (2007), rappresenta l’eccezione a questa regola.

E' altresì da sottolineare che la presenza di IT di grandi dimensioni, attive da molti anni e di tipo multi-settoriale (cluster 3) sembra avere un effetto positivo sul livello di coordinamento. Infatti, con l'eccezione della Liguria, tutte le regioni dotate di questo tipo di società mostrano valori dell'indice di coordinamento superiori alla media nazionale. Inoltre, per rendere l'analisi più robusta, occorrerebbe non solo considerare caratteristiche "strutturali" delle IH, ma introdurre delle misure più precise sullo specifico contributo che l'IH porta al coordinamento ICT.

Inoltre, il modello "senza IH" non porta sempre a buoni risultati. Le regioni sprovviste di società IH si trovano sia, come abbiamo visto, tra le più performanti, sia tra le più in difficoltà. Dalle informazioni a disposizione, cioè, non emerge un "modello di *governance*" prevalente, ma tanti diversi modelli, che potrebbero essere oggetto di studi di caso dedicati.

## 5. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI

Seguendo una tendenza già in atto a partire dagli anni '90, il ruolo delle Regioni come attori di primaria importanza delle politiche per l'innovazione e la società dell'informazione è andato via via rafforzandosi. In fase di programmazione, e soprattutto nella successiva fase di implementazione, le politiche per la promozione della cosiddetta "agenda digitale" e, in particolare, per la diffusione dell'e-government, necessitano di un elevato livello di coordinamento tra il livello regionale e locale ai fini di evitare la duplicazione degli interventi, per l'acquisto efficiente e innovativo di beni e servizi e per garantire l'interoperabilità delle soluzioni e dei servizi offerti a cittadini e imprese.

Dal primo "Piano nazionale di e-government" del 2002 fino alla nascita delle recenti *Community Network* regionali, sempre maggiore attenzione è stata dedicata agli aspetti di *governance* e coordinamento tra Enti al fine di garantire la sostenibilità nel tempo degli interventi e la cooperazione tra diversi livelli amministrativi nella gestione dei flussi informativi interni.

In questo senso, la scelta da parte delle Regioni del giusto modello di *governance* per favorire il coordinamento degli sforzi di tutti gli Enti del territorio rappresenta un passo cruciale nella definizione di una strategia efficace nel lungo periodo.

Il presente lavoro ha considerato alcune delle possibili modalità e strumenti operativi a disposizione delle Amministrazioni Regionali. Tra questi, il ricorso a società IH per l'IT rappresenta un modello sempre più diffuso.

In particolare, i risultati riportati nel paragrafo precedente hanno permesso di rilevare una correlazione tra il grado di coordinamento degli Enti Locali e le performance IT degli stessi.

Per quanto riguarda il ruolo delle società IH, l'analisi presentata nel paragrafo 3, tramite l'individuazione di 3 differenti *cluster*, ha messo in evidenza differenze strutturali che rendono difficile una reale comparazione. Le società IH, infatti, operano in contesti regionali molto differenti in cui gli schemi di relazioni formali ed informali tra Regioni e EELL, nell'ambito specifico della programmazione e dello sviluppo dell'IT, hanno trovato forme di sviluppo e consolidamento anche molto diverse.

L'analisi successiva ha poi mostrato che la presenza di una IH, indipendentemente dal *cluster* di appartenenza, non sembra essere condizione sufficiente per ottenere un alto livello di coordinamento a livello regionale, né alte performance IT da parte degli Enti Locali oggetto del coordinamento stesso.

In particolare, la presenza di società appartenenti cluster 2 (“settoriali” e a ridotta dimensione) sembrerebbe migliorare le performance IT, come nel caso degli Enti Locali dell’Emilia-Romagna e della Provincia Autonoma di Bolzano.

Inoltre, è da tener presente che le società IH differiscono non solo per struttura e *mission*, ma anche per quanto riguarda il rapporto con l’Ente Regione e gli Enti Locali, implicando quindi la presenza di molti e diversi modelli di intervento delle società IH nell’ambito del coordinamento regionale delle azioni in materia IT. Per quanto riguarda i rapporti con l’Amministrazione regionale, dalle informazioni raccolte nell’ambito del progetto di ricerca “Costi e benefici delle forme di coordinamento tra gli attori pubblici a livello regionale: l’impatto economico delle società in-house per l’innovazione tecnologica delle Regioni italiane” emerge che nella stragrande maggioranza dei casi i ruoli ben distinti, seppure con livelli di autonomia molto variabili. All’amministrazione è affidato il compito di definire gli indirizzi, mentre alle società IH spetta di identificare le soluzioni tecnologiche. Questa distinzione di ruoli identifica la società IH come un intermediario tecnico tra la Regione e il mercato nella realizzazione e nell’attuazione dei progetti utili a raggiungere gli obiettivi definiti nelle politiche. Questa relazione lineare trova però numerose ibridazioni che dipendono perlopiù dall’effettiva e concreta presenza di relazioni di supporto e servizio verso gli Enti Locali del territorio. In diversi casi, infatti, la società IH non offre servizi direttamente agli Enti Locali ma solo per il tramite della Regione, alternativamente la società IH è organo strumentale del solo Ente Regione o infine è in tutto e per tutto partecipata e quindi abilitata a fornire servizi all’insieme degli Enti Locali del territorio. La società IH, ancora, partecipa solo in alcuni casi agli incontri di coordinamento tra Regione e Enti Locali e anche in questo può avere ruoli diversi: semplice uditor o componente ufficiale a tutti gli effetti.

La presenza di società “settoriali” (gruppo 2) potrebbe essere interpretato come un segnale di un forte ruolo dell’Amministrazione regionale nel coordinamento. Quest’ultima, infatti, sceglierebbe di non delegare ad un’unica società IH la gestione degli interventi dei vari settori (come accade in particolare nel caso delle società del gruppo 3), ma di assegnare la responsabilità dell’attuazione delle proprie politiche in base a scelte mirate dipendenti dagli specifici contesti settoriali. L’Emilia-Romagna, ad esempio, ha promosso negli anni due società IH, entrambe di fatto “mono-settoriali”, che rappresentano due tasselli di una più complessa strategia di *governance*, in campo all’Amministrazione, che contempla anche numerosi altri attori.

Infine, è da tener presente che le società IH non sono le sole strutture che supportano e definiscono nuove forme di coordinamento. Infatti, su temi specifici, operano, molto di frequente, altre istituzioni o reti che assumono funzioni specifiche di “facilitazione” del coordinamento (in alcuni territori è questo il caso ad esempio delle funzioni legate all’e-procurement pubblico, alla ricerca e sviluppo tecnologico, ai servizi sanitari e così via).

In altri contesti regionali, è l'Amministrazione Regionale stessa ad assumere un ruolo più attivo, facendo leva su competenze interne o promuovendo specifici progetti, gestiti direttamente e con obiettivi di solito ben definiti, al fine di coinvolgere particolari professionalità esterne.

Futuri sviluppi di ricerca potranno quindi approfondire tali modelli di *governance* alternativi, ad esempio attraverso casi studio delle realtà territoriali più interessanti in questo senso (es. le regioni Toscana e Veneto). Inoltre, misure più precise sembrano necessarie per misurare l'effettivo contributo al coordinamento dei vari soggetti sin qui analizzati, ed in particolare delle società in house, tenendo conto dei molteplici e differenti modelli di coordinamento presenti in Italia.

### **Ringraziamenti**

Questo lavoro si basa su alcuni dei risultati del progetto “Costi e benefici delle forme di coordinamento tra gli attori pubblici a livello regionale: l'impatto economico delle società in-house per l'innovazione tecnologica delle Regioni italiane” del Dipartimento di Economia Pubblica, Sapienza - Università di Roma, coordinato dal Prof. Maurizio Franzini.

Si ringrazia Dimitri Tartari per gli utili suggerimenti in fase di impostazione del presente lavoro.

### **Bibliografia**

Bonaccorsi A. (2010), *Unbundling regional innovation policies*, paper prepared for the OECD.

CNIPA-CRC (2008), *La disponibilità dei servizi di e-government a livello locale*, Rapporto di indagine dell'Osservatorio Servizi on line, Roma.

Cooke P., Uranga M. G. e Etxebarria, G. (1997), Regional Innovation Systems: Institutional and Organisational Dimensions, *Research Policy*, 26(4-5):475–491.

Dawes S. S. (1996), Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks, *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(3), 377-394.

Ferro E., Cantamessa M., Paolucci E. (2004). In: R. Traunmüller, Editor, *Economies of Scale in E-Government: Time for Evidence*, Vol. 3183, Springer LNCS.

Ferro E. e Sorrentino M. (2010), Can Intermunicipal Collaboration Help the Diffusion of E-Government In Peripheral Areas? Evidence From Italy, *Government Information Quarterly*, 27 (1): 17-25.

Fountain J. E. (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

- Gil-Garcia J.R., Chengalur-Smith I., Duchessi P. (2007), Collaborative E-Government: Impediments and Benefits of Information-sharing Projects in the Public Sector, *European Journal of Information Systems*, 16: 121–133.
- Hulst R., Montfort A., Haveri A., Airaksinen, J., e Kelly J. (2009) Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery, *Public Organization Review*, 9(3): 263-285.
- Huxham C. (1993), Collaborative Capability: An Intraorganizational Perspective on Collaborative Advantage, *Public Money & Management*, 13(3), 21-28.
- Mayer-Schönberger, V. e Lazer D. (eds) (2007) *Governance and Information Technology - From Electronic Government to Information Government*. MIT Press.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2009), *Migliorare le politiche di ricerca e innovazione sui Fondi Strutturali – contenuti e processi di policy*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Roma
- OECD (2007), *E-Government as a Tool for Transformation*, Paris.
- Pressman J. e Wildavsky A. (1984), *Implementation*, 3rd ed. (Berkeley, CA: University of California Press).
- Reggi L. (2009), *Il problema della PA digitale è la governance*, Menabò di Etica ed Economia.
- Reggi L., Arduini D., Biagetti M., Zanfei A. (2012), *How advanced are Italian regions in terms of public e-services – The construction of a composite indicator to analyze patterns of innovation in the public sector*, paper presented at the 1st International EIBURS-TAIPS Conference on Innovation in the public sector and the development of e-services, 19-20 April 2012 Urbino, Italy.
- Sorrentino M., Simonetta M. and Bramati L. (2010), *Can Mandates Shape Inter-municipal Collaboration? The Lombardy Case*, WOA 2010/TRACK 1 Collaborative networks, knowledge and innovation: organizational and strategic issue, XI Workshop dei Docenti e dei Ricercatori di Organizzazione Aziendale: Incertezza, creatività e razionalità organizzative Bologna, 16-18 giugno.
- Tartari D., Garavini G., Lotti S. (2008), La telematica in Emilia-Romagna: obiettivi, strategie e strumenti di governnace, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2/2008, Maggioli Editore.
- Tartari D., Mancini M., Milioli M. A., Zani S., Cerioli A. (2007), Analisi multivariate per la valutazione delle politiche di e-government nei Comuni dell'Emilia Romagna, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, n.3/2007, Franco Angeli.
- Themistocleous M. e Irani Z. (2003), Towards a Novel Framework for the Assessment of Enterprise Application Integration Packages, 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03)

Van de Ven A.H., Delbeq A.L., Koeing R. (1976), Determinants of Coordination Modes within Organizations, *American Sociological Review*, 41: 322-338.

Weiss J. A. (1987), Pathways to Cooperation among Public Agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1): 94-117.

## **Abstract**

This paper provides a brief overview of recent e-government policies of the Italian regions with a focus on the coordination models between local actors. In particular, the role of regional Information Technology (IT) public companies is explored through a cluster analysis based on evidence from an ad-hoc survey. Advantages and disadvantages of the different coordination models are discussed. In particular, two composite indices are employed: (a) an index of the intensity of coordination at the regional level, (b) an index of effectiveness of IT policies, measured as the level of advancement of municipalities in the use of ICTs. The two indices are then compared with the coordination models adopted. Preliminary results show a positive correlation between the two indices, while the presence of an IT public company does not appear to significantly affect either the IT performance nor the level of coordination.