

**EUGENIO NUNZIATA**

è Adjunct Professor di Organizzazione Aziendale presso il Dipartimento di Impresa e Management dell'Università Luiss G. Carli. Dirige progetti di change destinati a sostenere la digital transformation e lo sviluppo delle organizzazioni. Fondatore e animatore della web community Braincooperation.it – organizzazione, innovazione, competitività.
enunziata@luiss.it

Il governo della digital transformation nelle organizzazioni pubbliche

Un caso di studio

La capacità di governo del processo di digitalizzazione all'interno delle singole organizzazioni è riconosciuta come fattore chiave di successo, e le competenze digitali del personale IT una condizione imprescindibile. La digitalizzazione è vista come leva per il miglioramento della produttività e della competitività, e inevitabilmente va a modificare il lavoro delle persone. Servono leadership determinate che guidino i percorsi di cambiamento culturale, ancor più per la pubblica amministrazione, considerata la sua funzione trainante per l'intera economia del paese. A tale proposito si riporta come esempio un caso virtuoso di digital transformation in atto in un ente previdenziale di natura pubblica.

Parole chiave: digital transformation, change management, competenze digitali, governance IT, leadership, pubblica amministrazione

Leading the Digital Transformation in Public Organizations.

A Case Study *The ability to govern the process of digitization is recognized as a key success factor. E-skills of IT personnel are a prerequisite. The digitization is a lever for the improvement of productivity and competitiveness. But it dramatically changes people's work. It needs determined leadership to drive cultural change paths. The article presents a virtuous case of digital transformation in progress in an Italian social security institution.*

Keywords: digital transformation, change management, digital skills, IT governance, leadership, public administration

Laddove il gap digitale diviene una sfida, la capacità di governo del processo di digitalizzazione all'interno delle singole organizzazioni è riconosciuta come fattore chiave di successo, e le competenze digitali del personale IT una condizione imprescindibile. Servirebbero scelte strategiche coraggiose da parte del management, che impegnino a considerare la funzione IT non come centro di spesa, ma come investimento generatore di valore e principale fattore abilitante l'innovazione, potenziando le capacità di governo, realizzazione e gestione delle soluzioni digitali, sia sul piano tecnologico sia su quello organizzativo.

Sono scelte che devono essere innescate costruendo una diffusa consapevolezza riguardo l'ineluttabilità del cambiamento. Servono leader e leadership determinati che guidino le persone verso atteggiamenti esplorativi, e volontà di mettersi in gioco. Occorre costruire un contesto organizzativo capace di garantire «sicurezza psicologica», supporto professionale, processi di apprendimento.

Digital transformation è ormai la parola d'ordine per molte aziende, ma ancor più per la pubblica amministrazione, considerata la sua funzione trainante per l'intera economia del paese.

Ma sarà possibile accelerare il passo in amministrazioni che subiscono da diversi anni una forte pressione sulla riduzione della spesa operativa? Sarà possibile se da decenni il reclutamento di nuove competenze professionali è bloccato, e il personale IT esistente si impoverisce per obsolescenza delle conoscenze e si riduce per effetto dell'invecchiamento della popolazione lavorativa? In presenza di questi vincoli la «digitalizzazione della PA» appare un ossimoro.

Molte direzioni IT del mondo pubblico hanno contrastato questa condizione con un graduale spostamento dalla produzione *in house* all'*outsourcing* di servizi sempre più sofisticati e strettamente interconnessi con le attività core delle amministrazioni. Esse spendono quote significative del loro budget per l'acquisizione di beni e servizi sempre più complessi. Spesso i contratti stipulati nell'ambito della consulenza e dei servizi applicativi IT tendono

a estendersi verso la consulenza direzionale, a copertura di una molteplicità di task eterogenei, tra cui anche l'orientamento strategico, lo sviluppo organizzativo e il *business process re-engineering*. Ciò ha favorito sempre più lo scioglimento verso una condizione di «dipendenza» dai fornitori nell'utilizzo delle tecnologie chiave e nelle decisioni strategiche di supporto al business. Talvolta si rendono evidenti situazioni in cui i fornitori detengono una conoscenza del cliente superiore a quella del cliente stesso, e sovente la utilizzano a proprio vantaggio per consolidare negli anni la propria presenza in quel contesto. In alcune situazioni è palese il deficit di coordinamento dei progetti affidati alle risorse esterne, ed è palpabile un clima sociale di separatezza tra il personale interno e i team delle società di consulenza che risiedono in quegli stessi luoghi. Tutto ciò ci fa affermare che, superata una determinata soglia, il ricorso al mercato dei vendor di beni e servizi IT diviene elemento di rischio, oltre che frenante, perché l'amministrazione perde consapevolezza strategica e non sviluppa quelle competenze distintive che la metterebbero nella condizione di governare il processo di digitalizzazione.

Fortunatamente, anche nell'ampio e articolato scenario delle pubbliche amministrazioni del nostro paese sono riconoscibili alcune esperienze che emergono come situazioni di caso. Da esse si possono trarre alcuni apprendimenti che indicano la possibilità – anche per una PA – di incamminarsi lungo rotte virtuose, adottando tatticismi utili per aggirare vincoli e contrastare pratiche gestionali consolidate nel tempo, generare discontinuità e favorire il realizzarsi di una strategia di digitalizzazione nonostante le evidenti contraddizioni che hanno caratterizzato le politiche pubbliche. Ci sono diverse esperienze di innovazione digitale che oggi sono all'attenzione della comunità IT, e una di queste è quella che si sta realizzando in INAIL – Istituto Nazionale per l'Assicurazione degli Infortuni sul Lavoro (1).

(1) Il caso presentato nel presente articolo è stato oggetto da parte dell'autore di una trattazione nell'ambito del network della Fondazione Astrid (Nunziata 2016).

L'INAIL gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, svolgendo la propria attività con autonomia operativa e organizzativa in quanto ente pubblico non economico. Realizza la sua missione intesa a ridurre il fenomeno infortunistico, assicurare i lavoratori che svolgono attività a rischio, garantire il reinserimento nella vita lavorativa degli infortunati sul lavoro, realizzare attività di ricerca e sviluppare metodologie di controllo e di verifica in materia di prevenzione e sicurezza. Opera in stretta relazione con i datori di lavoro, i lavoratori, gli infortunati/tecnopatici, nonché con il Ministero della Sanità, le regioni, gli enti assicuratori e gli istituti di ricerca internazionali.

Oggi la funzione IT in INAIL è denominata Direzione Centrale Organizzazione Digitale. Ciò è uno dei segni di una strategia digitale che è in corso da quattro anni seguendo un modello classico di propagazione di tipo tecnocratico (Herbst 1976) il quale, invece di attivarsi per effetto di incisive azioni top-down, si sta sviluppando attraverso la progettualità della Direzione IT, per giungere a una graduale contaminazione delle strutture e dei processi di «business». Per descriverla come situazione di caso ci siamo dotati di modelli interpretativi (Schein 1992; Kotter 1998; Booz Allen Hamilton 2004) in grado di osservare le condizioni che hanno permesso il *paradigm shift* strategico verso il digitale, e le dinamiche organizzative e culturali che all'interno della Direzione IT si sono innescate per farne il motore del cambiamento per l'intera INAIL (2).

Il contesto IT

Il modello organizzativo agito sino al 2013 dalla Direzione Centrale Sistemi Informativi (DCSIT) dell'INAIL era funzionale a giocare un ruolo servente nei confronti delle strutture interne all'Istituto. Era fortemente caratterizzato, sia in esercizio sia in sviluppo, da «silos» specialistici speculari ai settori di business INAIL. Ne derivava una notevole frammentazione

delle responsabilità e dei processi IT. Erano assenti funzioni specifiche e strumenti di supporto per la governance strategica e operativa dell'IT (pianificazione, controllo, audit, qualità, sicurezza ecc.). Il processo di gestione dei progetti e le relative responsabilità di coordinamento erano poco definiti e disomogenei, senza adeguati strumenti informatici per la pianificazione e il controllo delle risorse, dei tempi e dei costi. Ciò rendeva ancora più critico il governo delle risorse interne ed esterne dedicate ai progetti.

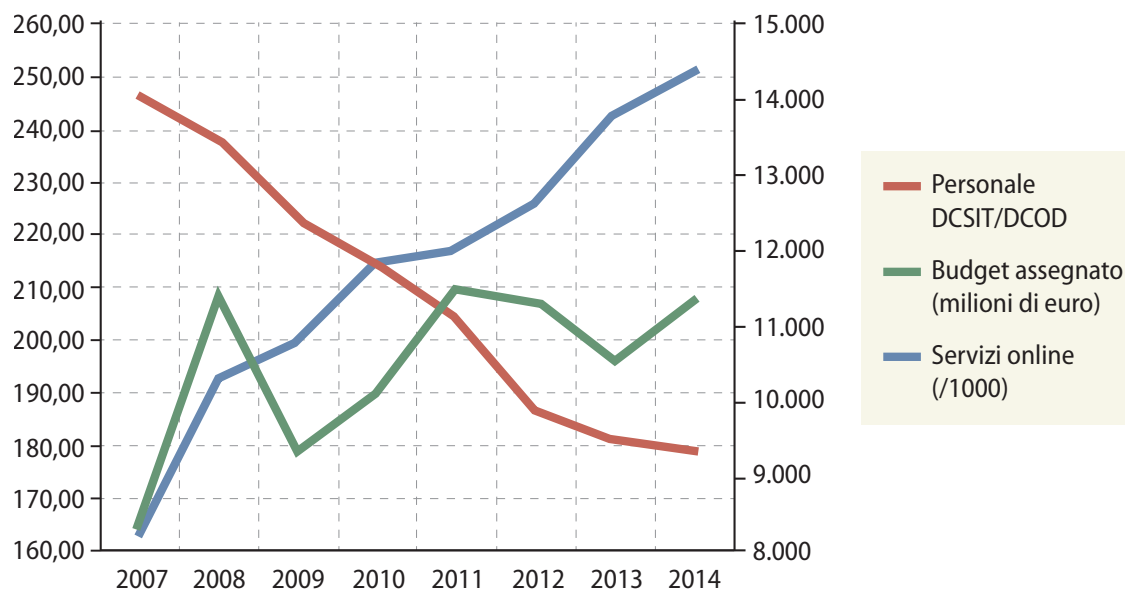
Oggi la Direzione supporta l'erogazione dei servizi dell'ente con oltre 250 applicazioni software in esercizio e un'infrastruttura hardware di oltre 1000 server in dislocazione multi-CED. La funzionalità, tra esercizio e sviluppo, viene garantita ricorrendo a oltre 80 contratti, che coinvolgono più di 160 fornitori (tra rapporto diretto e subappalto), con una spesa che da alcuni anni si è stabilizzata attorno ai 200 milioni di euro (Figura 1), per il 51 per cento destinata all'evoluzione dei sistemi. Il rapporto tra personale interno e risorse esterne impegnate su base contrattuale è dimensionabile in circa 1 a 4.

Il governo di questa complessa macchina IT è affidato al lavoro di circa 175 dipendenti, di cui 50 con profilo amministrativo e 125 informatici. Un personale caratterizzato da un'età media di 56 anni e un'anzianità di servizio elevata, considerato che gli ultimi ingressi per concorso risalgono agli anni Novanta. Una parte significativa di questo personale proviene da esperienze negli ex centri meccanografici, oppure da passaggi di area – da amministrativo a informatico – resi possibili nel contesto pubblico nel corso degli anni.

Dal 2013 al 2015, il personale della Direzione, al netto delle uscite per pensionamenti, si è ridotto dell'8 per cento, e in particolare il personale informatico del 14 per cento. Si è tentato di controbilanciare l'esodo, arricchendo il personale con professionalità provenienti dall'ex ISPELS, accentrando alcune risorse informatiche disperse sulle sedi territoriali, sino alla decisione di acquisire competenze e personale dell'ex Direzione Centrale Organizzazione, per divenire Direzione Centrale Organizzazione Digitale (DCOD).

(2) Si ringrazia il Direttore Centrale Organizzazione Digitale dell'INAIL per aver reso disponibili dati e documenti necessari per approfondire lo studio di caso.

FIGURA 1 | LA CRESCITA DEI SERVIZI ONLINE E RISORSE IT DISPONIBILI (2007-2014)



Fonte: INAIL

Una strategia per rompere il circolo vizioso

Una prima condizione che ha consentito una discontinuità strategica – come spesso si è osservato nel tempo in molte altre amministrazioni – si è realizzata nel 2012 con il ricambio dall'esterno su alcune posizioni di vertice dell'Istituto. La discontinuità nella leadership ha favorito una riflessione strategica che ha condotto nel 2013 alla decisione di dotare l'INAIL di un Piano Strategico IT 2014-2016 per la digitalizzazione dei servizi: una scelta innovativa nel panorama delle PA. Il «Piano IT» non è più un esercizio formalistico realizzato per adempiere a un obbligo imposto da organismi ministeriali ma, per la prima volta nell'Istituto, un processo di elaborazione di uno scenario strategico (Figura 2) entro il quale viene delineata la direttrice sulla quale orientare gli investimenti, e quindi i programmi e progetti tecnologici. A esso hanno partecipato attivamente i professional interni, e con il contributo di esperti esterni si è potuto realizzare un fruttuoso benchmark che ha consentito di operare delle scelte allineate con le mi-

gliori pratiche a livello internazionale. Nella visione strategica che fa da introduzione al Piano IT si legge:

«Intendiamo sostenere l'evoluzione dell'Ente verso modelli di servizio erogati in modalità digitale e centrati sui bisogni dei clienti valorizzando la loro esperienza d'uso; [...] è necessario coniugare organizzazione e tecnologie, sostenendo lo sviluppo di processi, strutture e persone, per assicurare un'armonica evoluzione dell'INAIL; [...] dobbiamo fare dell'INAIL un punto di riferimento nella digitalizzazione della PA e rafforzarne la "brand identity"».

Nel corso dell'elaborazione del Piano Strategico IT 2014-2016 è stato valutato che se la struttura dell'IT di INAIL restasse inalterata, ovvero fosse lasciata evolvere in modo «inerziale» senza significative discontinuità:

- ci si troverebbe di fronte alla progressiva riduzione del personale IT per pensionamento;
- ciò comporterebbe che le capacità di governo e controllo della DCSIT sarebbero talmente indebolite che la responsabilità del

governo dell'IT passerebbe alle Direzioni di Business, con un modello di governance IT decentrato su tali strutture e interamente da ridefinire;

- la frammentazione delle relazioni con i fornitori produrrebbe diseconomie di scala con un aumento dei costi complessivi di funzionamento dell'IT;

- il controllo delle tecnologie passerebbe *de facto* ai fornitori;

- si proseguirebbe sulla strada percorsa negli anni con elevati livelli di personalizzazioni ed elevata eterogeneità delle tecnologie;

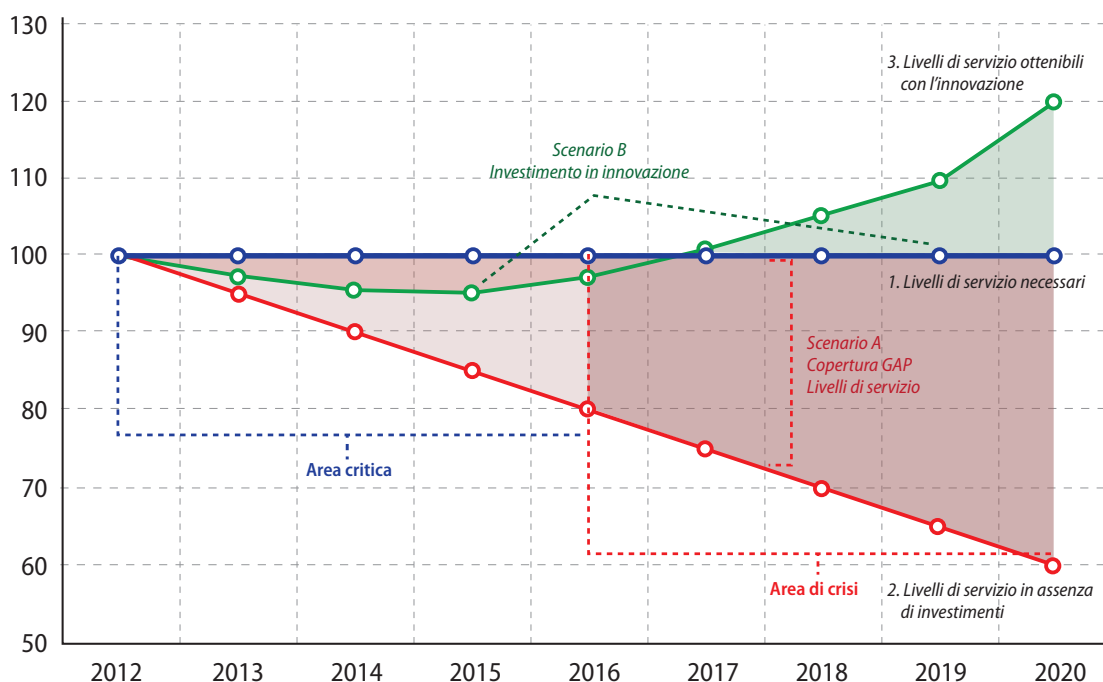
- l'assenza di una governance IT unitaria impedirebbe la digitalizzazione dei servizi, in quanto trasformazione complessa e interfunzionale;

- la mancata digitalizzazione dei servizi, unita alla riduzione del personale sul territorio, comporterebbe un degrado delle prestazioni dell'Istituto, se non la necessità di dovere ridimensionare il perimetro dei servizi erogati da INAIL.

Questa è una chiara rappresentazione del rischio insito nel circuito vizioso che caratterizza la condizione di gran parte delle nostre amministrazioni. Ciò ha richiamato l'Istituto a un cambio di paradigma nel governo dell'IT, con l'adozione di un affidabile modello di gestione strategica delle nuove tecnologie.

Questa scelta diviene fondamentale – tra l'altro – per bilanciare la «forza commerciale» dei fornitori, perché è tesa a sviluppare nell'organizzazione gli opportuni presidi della relazione su contratti e progetti. I rapporti con i fornitori implicano forme di coordinamento che non possono essere ricondotte esclusivamente al solo meccanismo di mercato e contrattuale. La decisione di appaltare al mercato determinate attività IT non può essere schematizzata unicamente in chiave economica, di costo del servizio. Necessita che la funzione IT sviluppi al suo interno adeguate capacità organizzative e competenze professionali che le consentano di mantenere il governo della strategia tecnologica e dell'attuazione di pro-

FIGURA 2 | LO SCENARIO STRATEGICO IN RELAZIONE AGLI INVESTIMENTI IT



Fonte: INAIL

grammi e progetti, il controllo del delivery e la rispondenza ai bisogni del business, la tutela delle informazioni strategicamente sensibili, il mantenimento delle competenze distintive. La partnership con i fornitori resta un asset fondamentale per favorire l'innovazione del *front end* e la trasformazione digitale dei servizi, ma di pari passo occorre sviluppare all'interno della funzione IT competenze professionali allineate al mondo digital. Le risorse interne devono saper cogliere l'opportunità derivante dall'immenso patrimonio di esperienze e conoscenze di cui sono portatrici le risorse esterne. Ciò è ancora più agevole quando la politica di *sourcing* viene fatta evolvere da una condizione *locked* verso un layer di fornitori «agile» rispondente al continuo evolversi delle esigenze poste dal business (Carruba *et al.* 2015). Questi e altri motivi, più che il fattore costi, possono costituire elementi determinanti nella decisione di internalizzare alcune attività che sono funzionali al governo delle tecnologie, a prescindere dal costo del servizio stesso.

Individuare le competenze distintive

Agli inizi del 2013 in DCOD si è ritenuto opportuno valutare la compatibilità della struttura IT e delle competenze informatiche disponibili con lo scenario strategico che l'Istituto andava ad adottare con il nuovo Piano IT. Tra le strategie di IT innovation, il Piano individuava un programma «organization and processes», destinato a sviluppare «l'insieme delle capacità organizzative, di processo, tecnologiche e di competenze professionali necessarie per realizzare la presente strategia IT». Nel piano si affermava:

«Le sfide di digitalizzazione completa dei servizi ed i vincoli strutturali all'aumento dei costi e blocco del turnover, costringono l'Istituto ad una evoluzione delle competenze interne su dieci direttrici principali attinenti al controllo dei fornitori e integrazione end-to-end dei servizi, comprensione e sviluppo della domanda IT, gestione del cambiamento, gestione della evoluzione delle architetture, al fine di garantire il presidio

metodologico e tecnologico su alcune aree strategiche quali: Relationship Management, Strategic Planning & Communication, Architecture Management, Project Management, Program & Change Management, Sourcing & Multi-sourcing Management, Innovation Management, Information & Analytics, User Experience Design, Capacity Planning & Resource Management, Security».

In tal modo la DCOD ha potuto focalizzare con maggior precisione le competenze distintive necessarie per consentire l'esercizio delle proprie funzioni di governance, e ha implicitamente tratteggiato alcune strutture e ruoli di presidio verso i quali orientare l'architettura organizzativa e lo sviluppo dei profili di competenza del personale interno.

Sviluppare consapevolezza, volontà e abilità

L'impianto strategico ha tracciato un paradigm shift culturale ancor prima che organizzativo, destinato a impattare fortemente sui comportamenti, le competenze e le capacità del personale IT, e destinato a sollevare inevitabili resistenze sociali.

Si è dovuto necessariamente partire con l'attivazione di processi di adesione e coinvolgimento per facilitare l'allineamento delle persone alla visione e ai valori insiti nella nuova strategia di digitalizzazione dell'Istituto. Non sempre le persone hanno trovato rispondenza tra le proprie aspettative individuali e le decisioni strategiche e organizzative che la Direzione andava prendendo. C'è stato bisogno di un'intensa fase di *defreezing* (Schein 1992) per creare motivazione e disponibilità al cambiamento. È stato necessario aiutare le persone a riconoscere, giudicare, reagire in modo differente ai segnali di cambiamento che provenivano dal contesto esterno e interno.

Nel corso dei tre anni si è dovuto a più riprese intervenire con iniziative di «comunicazione organizzativa», tra cui convention, social, e-news, e-magazine, campagne informative su vision e valori, seminari di allineamento strategico, focus group, coaching, monitoraggio

del clima organizzativo. Queste iniziative hanno contribuito a rompere il diaframma tra la dimensione «difensiva» e quella «esplorativa».

Conquistata con difficoltà una disponibilità «esplorativa» da parte delle persone, è stato necessario accompagnarle in una ricostruzione cognitiva per consentire a ognuno, in relazione agli interessi individuali, di «dare un senso» al cambiamento, riconoscendo le opportunità e ritrovando un proprio ruolo in un contesto lavorativo in rapido movimento. Tale spostamento cognitivo è stato possibile fornendo un chiaro segnale agli individui riguardo al fatto che l'ambiente organizzativo in DCOD si sarebbe fatto carico di garantire «sicurezza psicologica», supporto professionale, processi di apprendimento. La «rassicurazione» – come segno di determinazione strategica e guida del cambiamento – è stato il *frame* principale sul quale si è speso in prima persona il Direttore DCOD.

L'assessment come guida per lo sviluppo delle competenze

All'inizio del percorso, si è proceduto alla mappatura delle funzioni presidiate nel modello organizzativo vigente in DCSIT: una survey diagnostica propedeutica per individuare il gap rispetto alle competenze distintive del modello strategico verso il quale si intendeva orientarsi.

Il risultato quantitativo in termini di *full-time equivalent*, ovvero il numero di risorse effettivamente impegnate nelle attività riconducibili a ogni singola funzione, ha reso possibile evidenziare una sostanziale prevalenza di ruoli agiti nell'ambito di funzioni *build & operate*, con il prevalere di ruoli informatici tradizionali, funzioni tecniche, o di gestione contrattuale delle forniture. Per contro, si è riscontrata una limitata presenza di ruoli orientati al coordinamento di processi, programmi, progetti (project manager, process manager, IS analyst, system architect, web developer), e una marginale presenza di ruoli di presidio di funzioni *plan* (business analyst, IS manager, PMO, audit, quality, security).

Si tratta di una fotografia coerente con un modello organizzativo dell'IT posto in posi-

zione servente nei confronti delle strutture interne all'Istituto. Quest'ultimo, per rispondere alle crescenti esigenze poste da tali strutture, ha dovuto necessariamente incrementare nel tempo il ricorso a competenze e servizi acquisiti sul mercato esterno, sino a giungere a un rapporto interni/esterni superiore a 1:4.

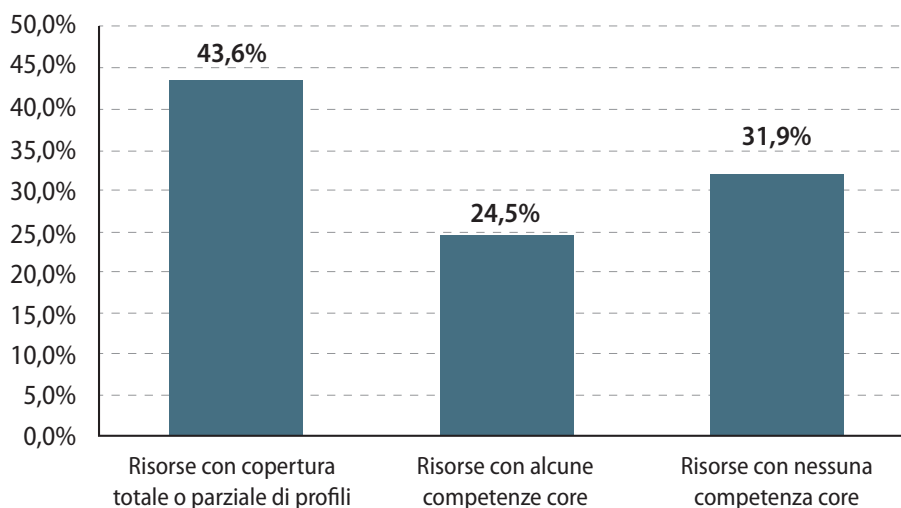
In un secondo step, si è ritenuto opportuno affinare la diagnosi. È stato effettuato un assessment indipendente su tutto il personale della Direzione, con l'obiettivo di «misurare» il gap tra le competenze effettivamente possedute dalle singole persone e quelle ritenute funzionali ai profili di ruolo dettati dalle strategie di IT innovation e dal nuovo modello organizzativo (Figura 3).

Come framework di riferimento per l'assessment individuale delle competenze digitali, è stato utilizzato in prima istanza lo standard europeo EUCIP (European Certification of Informatics Professionals), focalizzato sulla descrizione di competenze, responsabilità e attività. In seconda istanza – in una fase di affinamento successivo delle risultanze dell'assessment – si è fatto riferimento al syllabus *e-CF – European Competence Framework* sviluppato dal CEN, diventato in Italia norma UNI 11506:2013 per le figure professionali operanti nel settore ICT e adottato dall'Agenzia per l'Italia Digitale come riferimento delle competenze nelle linee guida per la «cultura, la formazione e le competenze digitali».

Il tool Ecco, sviluppato da AICA nell'ambito dello standard europeo EUCIP, è stato utilizzato per guidare i singoli dipendenti nella valutazione del livello di conoscenza per ciascuna competenza riferita al profilo di appartenenza. Lo strumento ha restituito una griglia molto puntuale sui gap individuali, e indicatori specifici sulla copertura delle competenze informatiche e gestionali previste dai syllabus per ogni profilo.

L'assessment ha consentito di operare due valutazioni: la prima di tipo organizzativo, riferita all'individuazione del livello di gap rispetto alle competenze distintive necessarie per supportare la sfida strategica pianificata; la seconda di tipo individuale, per riconosce-

FIGURA 3 | L'ANALISI DEL GAP DELLE COMPETENZE DI RUOLO



re i gap afferenti al profilo di competenza dei singoli individui.

L'analisi puntuale di tutte le competenze proprie dei profili indicati come strategicamente rilevanti nel nuovo modello organizzativo e l'identificazione delle aree di competenza comuni a più profili hanno guidato alla costruzione di un Catalogo formativo ampio in termini di copertura. Il Catalogo ha fornito tutti gli elementi necessari alla costruzione di percorsi formativi per profilo congruenti con l'analisi dei gap di competenze, e ha permesso nell'ambito di uno stesso profilo di definire percorsi differenti per sotto-insiemi caratterizzati da gap di competenze diversi.

Ai contenuti tecnico-disciplinari richiesti dalla IT strategy sono state affiancate nuove competenze, definite *e-skill*, tese a modificare gli stili di lavoro, i comportamenti, per renderli coerenti con le modalità operative richieste dal nuovo modello organizzativo.

È stato possibile individuare 2200 tra conoscenze e skill da acquisire, raggruppate in 157 insiemi, con tre livelli diversi di approfondimento. Con una griglia di rilevazione così granulare, è stato possibile, in fase di progettazione di dettaglio dei percorsi formativi, focalizzare in modo efficace i gap di competenze

delle risorse interessate e predisporre dei piani formativi individualizzati.

A partire dal 2014 è stata avviata l'erogazione di moduli formativi intensivi, che sono andati ad articolare percorsi differenziati per ogni singolo discente.

Dare una forma organizzativa alla IT Strategy

In DCOD si è adottato un modello organizzativo *process-oriented*. Seguendo il framework ITIL sono stati identificati e documentati 34 macro-processi e 67 processi, per ognuno dei quali sono stati identificati le funzioni, i ruoli responsabili del presidio e gli attori esterni coinvolti (fornitori). L'evidenza data all'architettura dei processi ha consentito di individuare con maggior precisione le competenze distintive necessarie e delineare i profili di competenza verso i quali orientare i ruoli ricoperti dal personale interno.

I principi del modello di funzionamento che hanno guidato il percorso di evoluzione degli assetti organizzativi da DCSIT a DCOD sono stati:

- separazione tra i ruoli di indirizzo e di attuazione;
- separazione tra i ruoli di gestione della domanda e di realizzazione;

- separazione tra i ruoli di gestione della strategia di sourcing e quelli di gestione operativa delle forniture;
- capacità di pianificazione strategica IT-business;
- integrazione delle operations di contact center;
- presidio dedicato dell'*information management*;
- presidio dedicato al programma di digitalizzazione;
- modello federato di gestione delle architetture;
- presidio dei processi di test & release;
- industrializzazione dei processi di erogazione;
- struttura dedicata di IT audit;
- sicurezza e rischio.

Si è scelto di seguire una transizione graduale degli assetti organizzativi, una transizione che ha consentito di attenuare la drammaticità del cambiamento, di assecondare i tempi di evoluzione della cultura interna (Schein 1992) e sviluppare processi di adesione e coinvolgimento per facilitare l'allineamento delle persone alla visione e ai valori insiti nella nuova strategia di digitalizzazione dell'Istituto. Si è trattato di un processo di ricostruzione cognitiva per consentire a ognuno, in relazione agli interessi individuali, di «dare un senso» al cambiamento, riconoscendo le opportunità e ritrovando un proprio ruolo in un contesto lavorativo in rapido movimento. La fase di transizione ha permesso di mettere in gioco nuove energie e riconoscere potenziali inespressi. Il gruppo dirigente che oggi supporta il Direttore in questa sfida strategica si è in gran parte formato nel corso dei tre anni 2013-2015 come risultato di una job rotation che ne ha arricchito il profilo di esperienza. Esso si è rinnovato per oltre il 50 per cento, e presenta un'età media significativamente inferiore a quella dell'intero organico.

Dal 2013 al 2015 si è passati attraverso tre tappe evolutive (Figura 4). Ogni nuova riorganizzazione ha affermato un nuovo paradigma come segnale di discontinuità rispetto al passato: nel 2013, il passaggio dallo spe-

cialismo servente i processi istituzionali, verso staff di supporto alla governance e funzioni integre *service-oriented*; nel 2014, affermazione di un modello *strategy-oriented* a presidio delle tre aree chiave demand, control, supply; nel 2015, evoluzione verso il modello integrato organizzazione-tecnologie.

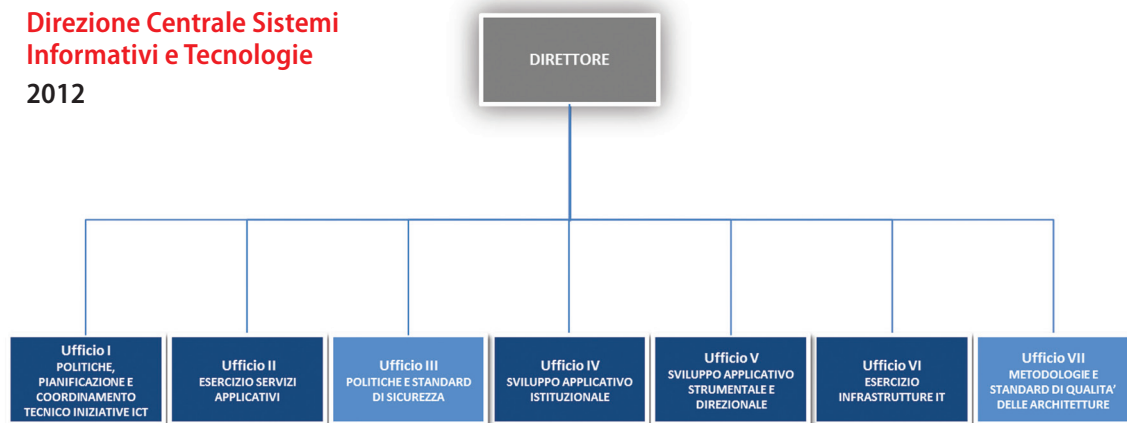
L'evoluzione del modello organizzativo ha inteso superare quei silos specialistici che generavano soluzioni applicative e architetture non omogenee, e che avevano nel tempo creato una notevole complessità di gestione infrastrutturale. Con il nuovo modello di governance si è inteso ristabilire dei corretti meccanismi decisionali sugli investimenti e le priorità IT. Sono stati riformulati con maggior chiarezza i meccanismi di interazione tra la DCOD e le altre direzioni utenti dell'Istituto, sia sul piano della pianificazione, sia su quello della gestione della domanda e del supporto ai servizi erogati. Sono stati introdotti una funzione di presidio della «demand» (*relationship management*), ruoli per il project management, figure di *data steward* e *domain leader*, centri di competenza applicativa e un service desk IT unico. È stata strutturata una *service control room* per il monitoraggio dei servizi infrastrutturali. È stata dedicata una nuova struttura di *line* alla governance dei dati.

Sono state acquisite competenze e personale dell'ex Direzione Centrale Organizzazione. Sono state strutturate funzioni di staff a supporto della governance strategica e potenziate le funzioni di controllo. È stata creata una struttura capace di garantire il governo, indirizzo e monitoraggio dei programmi/progetti del piano, e sono state identificate le responsabilità di coordinamento dei cinque programmi e dei circa 160 progetti, dei quali 50 di natura strategica. È stato definito un unico sistema informativo di gestione a supporto dei progetti, contratti e interventi.

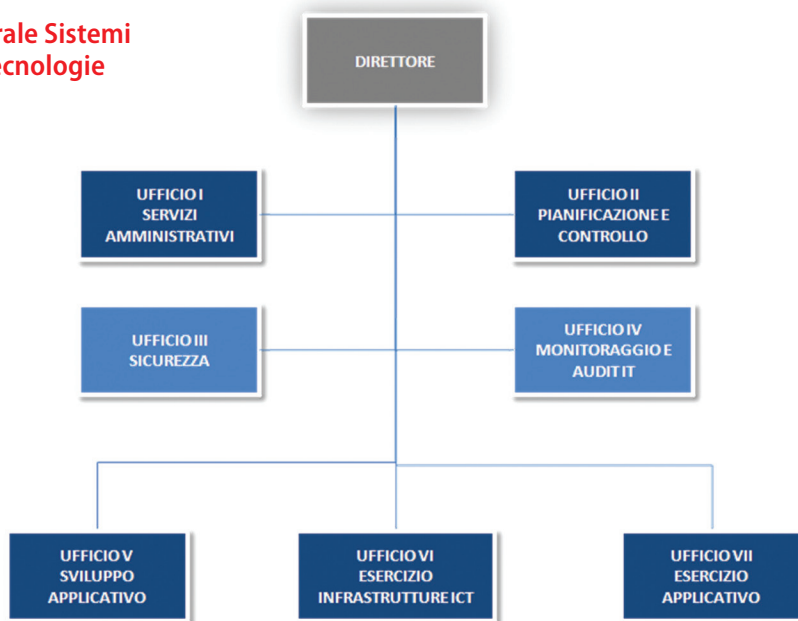
La progettualità nell'ambito dei programmi strategici ha trovato ispirazione dall'utilizzo dei principi metodologici *user-centered design*, con una focalizzazione verso gli utenti e le loro necessità fin dalle prime fasi di sviluppo del progetto. Una folta famiglia di progetti strategici riguarda il cosiddetto front end di-

FIGURA 4 | LE TAPPE EVOLUTIVE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO IT

**Direzione Centrale Sistemi
Informativi e Tecnologie
2012**



**Direzione Centrale Sistemi
Informativi e Tecnologie
2013**



Fonte: INAIL

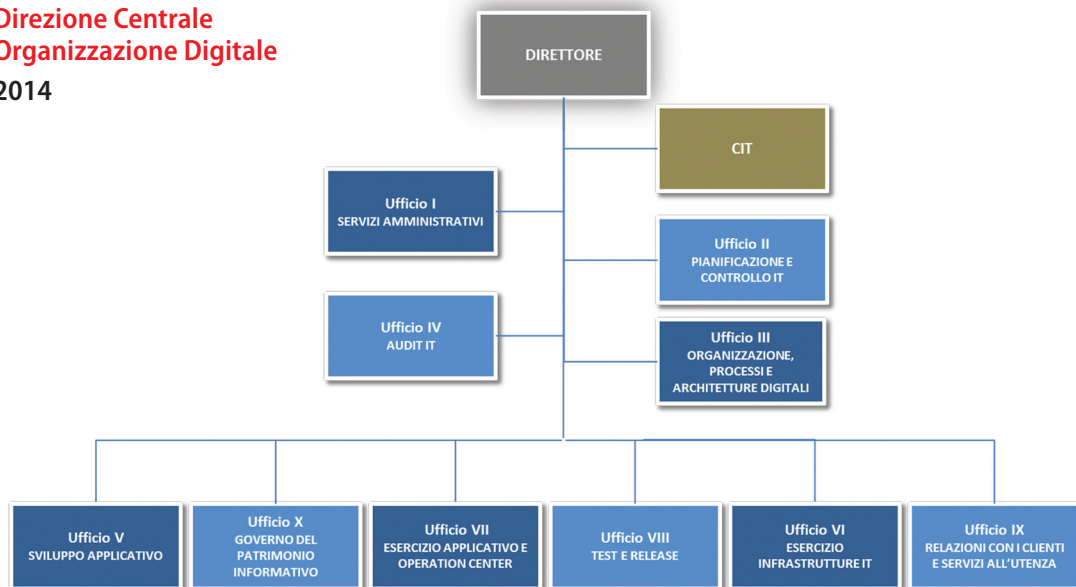
gitale rivolto ai diversi segmenti di utenti: le aziende, gli infortunati, i consulenti del lavoro, i ricercatori, gli ispettori del lavoro, i medici ecc. Un'altra folta famiglia di progetti riguarda invece il ri-orientamento dei processi di back office, in chiave *paperless* ed *enterprise social & collaboration*.

Al fine di rafforzare il coordinamento e il controllo direzionale, sono stati istituiti Co-

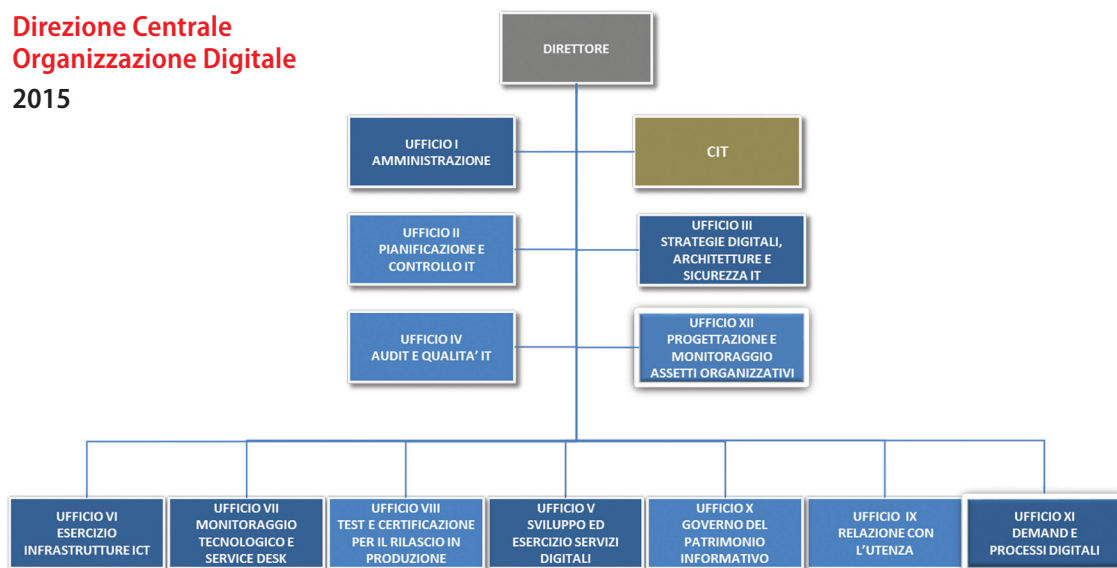
mitati direzionali (Architetture, PMO, Sicurezza) e definiti strumenti/cruscotti di sintesi per il monitoraggio del piano e della situazione operativa di DCOD. La struttura di direzione ha trovato negli staff meeting periodici la modalità operativa più consona per garantire il coordinamento interfunzionale.

La gestione delle gare IT è stata esternalizzata verso la CONSIP, la centrale acquisti del-

Direzione Centrale Organizzazione Digitale 2014



Direzione Centrale Organizzazione Digitale 2015



la pubblica amministrazione, con una significativa riduzione dei costi di gestione, e il conseguente liberarsi di risorse amministrative e tecniche. È stata adottata una metodologia di *vendor rating* che ha consentito un monitoraggio stretto del livello di servizio, anche ai fini della rinegoziazione dei contratti. Il processo e le responsabilità degli uffici coinvolti nella gestione contrattuale sono stati ridis-

gnati con una separazione delle responsabilità tra i ruoli deputati alla gestione dei contratti rispetto a quelle dei capi progetto. È stata ridefinita la strategia di sourcing. Sono state separate le forniture di sviluppo, gestione applicativa e gestione infrastrutture. È stato ridisegnato il processo di interazione con il fornitore e di gestione degli interventi contrattuali, al fine di costruire un rapporto di condivisione

degli obiettivi invece che di semplice fornitura. È stato aumentato il livello di competizione interna tra fornitori, sfruttando al massimo meccanismi virtuosi di «conflitto di interessi» e controllo reciproco tra fornitori, attenuando posizioni dominanti con una maggiore possibilità e capacità di gestione del turnover dei fornitori. Laddove necessario, si è fatto ricorso al mercato esterno per professionalità e servizi evoluti o di nicchia, come per esempio relativamente a *digital experience design*, digital marketing, front end digitale.

Le prossime sfide per la digital transformation dell'INAIL

Con il 2017 si chiude il Piano Strategico Triennale IT 2014-2016. La visione strategica che già tre anni fa aveva orientato la scelta digitale di INAIL continuerà a segnare la direttrice del cambiamento anche per il triennio 2017-2019. C'è la piena consapevolezza che una strategia pervasiva di IT innovation orientata verso la digitalizzazione dei servizi dovrà misurarsi con ulteriori e forse ben più complesse sfide, ma anche con i rischi derivanti da alcuni vincoli di contesto, come il blocco del turnover e la riduzione della spesa.

Piano per l'INAIL digitale

Il Piano Strategico 2017-19 non si è limitato, come il precedente, alla prospettiva IT. Esso ha coinvolto tutto il management delle strutture centrali e territoriali in un percorso di elaborazione strategica. Segnerà il passaggio dalla fase di ri-orientamento dell'IT, a una strategia digitale dell'INAIL come «evoluzione verso modelli di servizio erogati in modalità digitale e centrati sui bisogni dei clienti valorizzando la loro esperienza d'uso». L'Istituto nel suo insieme dovrà modificare il proprio modello operativo passando da un'erogazione dei servizi effettuata da personale distribuito sul territorio a un modello di erogazione dei servizi sostanzialmente digitale, a meno dei casi in cui la prossimità fisica agli utenti risulta necessaria. Un'evoluzione cruciale dalla fase di ri-orientamento dell'IT, in cui la tecnocrazia ha dovuto prendere l'iniziativa, a una strategia digitale dell'INAIL, che non può che vede-

re il management dei processi di business divenire attore del cambiamento. Si tratta di un passaggio del testimone estremamente critico nell'esperienza di molte pubbliche amministrazioni, per la profonda distanza culturale esistente tra quel piccolo manipolo di tecnocrati innovatori che si occupano di tecnologie e la dirigenza pubblica formata nella cultura giuridico-formale.

Trasferimento dell'innovazione digitale e change

La digitalizzazione è vista come leva per il miglioramento dei processi di funzionamento e andrà inevitabilmente a modificare l'organizzazione del lavoro di circa 10.000 dipendenti INAIL. Questo triennio termina con il rilascio di alcune importanti soluzioni destinate ad avere grande impatto sull'operatività dell'intero ente: *in primis*, il nuovo digital front end INAIL, rappresentato dal nuovo portale e dalle app per i servizi online, che consentiranno il diffondersi di modalità *mobile* per la fruizione dei servizi da parte delle diverse categorie di utenti (imprese, lavoratori, infortunati, professionisti, ricercatori ecc.). Nel contempo, la nuova Intranet garantirà all'utenza interna l'accesso «smart» a contenuti e processi di business e operativi, nonché ai servizi di back office e gestionali. Tale strumento rappresenterà per ogni dipendente INAIL la nuova «scrivania di lavoro». È tramite essa che si accederà alle funzionalità della nuova piattaforma enterprise social & collaboration, una soluzione avanzata orientata al *co-operative working* e al *mobile working*. Favorendo l'utilizzo degli strumenti di comunicazione, condivisione e collaborazione, la nuova Intranet consentirà al personale dell'INAIL di utilizzare funzionalità e strumenti di lavoro a cui poter accedere anche in mobilità, soppiantando le postazioni di lavoro tradizionali. Sfruttando le opportunità offerte dalle tecnologie di comunicazione, collaborazione e mobility, si è pronti per passare da un modello fondato sulla frammentazione del lavoro e sulla presenza fisica a un modello di lavoro basato su ruoli più integri e arricchiti, con obiettivi e senza necessità di vincoli di tempo e di luogo (*digital working*). Di pari passo sono stati predisposti i pro-

getti di reingegnerizzazione dei principali processi di *back end* e il progetto di revisione del modello organizzativo delle strutture centrali e territoriali.

La sfida sarà soprattutto quella di riuscire a mettere a regime l'integrazione tra IT e organizzazione in termini di risorse, esperienze e competenze, per poter calare le potenzialità offerte dal digitale nel modo di lavorare delle strutture INAIL attraverso un modello organizzativo e processi che possano supportare le risorse per sfruttarne i vantaggi. «Operiamo coniugando organizzazione e tecnologie sostenendo lo sviluppo di processi, strutture e persone, per assicurare un'armonica evoluzione dell'INAIL»: questa affermazione strategica presuppone l'innescio di un processo di cambiamento organizzativo che dovrà essere accuratamente governato (Butera 2016). Curare questa fase è cruciale per dare pieno valore agli sforzi tecnici e finanziari profusi dalla DCOD con il Piano Strategico IT e garantire il ritorno degli investimenti. Sul valore percepito dalle strutture INAIL, e da tutto il personale, si gioca buona parte della credibilità della strategia di digitalizzazione.

La leadership del cambiamento

Una direttrice sulla quale intende muoversi DCOD è quella di sviluppare iniziative sinergiche con le altre Direzioni Centrali responsabili delle Risorse Umane e della Comunicazione. Si tratta di stimolare, orientare, fornire contributi per una co-progettazione di iniziative strategiche e interventi di change management che vedano la convergenza tra tecnologia e organizzazione con gli strumenti dello sviluppo del personale, della formazione, della comunicazione interna, della pianificazione. Un'operazione non sempre semplice nelle organizzazioni pubbliche, ancora molto caratterizzate da modelli gerarchico-funzionali, forti enclaves specialistiche, politiche del personale poco inclini a pianificare lo sviluppo delle risorse umane, politiche della comunicazione più attente alla cura dell'immagine istituzionale che alla comunicazione interna, scarsa abitudine a processi direzionali che favoriscano l'integrazione interfunzionale, un commitment dei vertici

che spesso non va oltre una sponsorizzazione e che stenta a tradursi in leadership di un processo di cambiamento governato.

Il cambiamento culturale del personale INAIL

Una strategia pervasiva di digital transformation non può fermarsi alla popolazione degli informatici. Occorrerà prendersi cura anche dello sviluppo delle competenze digitali trasversali delle popolazioni aziendali che rappresentano i principali «clienti» dell'innovazione. Nella strategia IT di INAIL è previsto un progetto denominato «Competenze digitali», che rappresenterà un'ulteriore sfida. Il progetto va nella direzione di sviluppare la cultura e le competenze digitali del personale delle strutture centrali favorendo il miglioramento della qualità della domanda di servizi digitali. Non vuole essere un'ennesima operazione di alfabetizzazione di tipo informatico, come tante altre che nel tempo si sono viste realizzare a pioggia in molte amministrazioni pubbliche. Gli obiettivi didattici si sviluppano su due piani: agevolare la costruzione di una visione condivisa sull'evoluzione del contesto esterno e di conseguenza dell'ineluttabilità di un percorso di innovazione dei servizi, riconoscendo le opportunità e il valore che le tecnologie emergenti avranno nel modificare il lavoro delle persone; favorire lo sviluppo delle e-skill, le nuove competenze destinate a svolgere un ruolo di abilitazione dell'innovazione digitale e del cambiamento che questa induce sull'organizzazione, sugli stili di lavoro e di management. L'intendimento è quello di sviluppare nella popolazione aziendale una cultura e una competenza digitale che bilancino in modo corretto le componenti tecnologiche, organizzative ed etiche, in stretta connessione con i temi di cittadinanza digitale, dell'e-government, dell'open government, della trasparenza, accessibilità e riuso delle informazioni e dei dati pubblici. Per mettere il discente al centro e far passare un messaggio coerente con il frame del «digitale», si intende innovare profondamente il setting formativo, utilizzando appieno nuovi modelli didattici con il supporto delle tecnologie ICT: comu-

nità di pratica, social media, risorse formative aperte disponibili in rete, risorse educative (video, interviste, *reusable learning objects* ecc.).

L'efficacia realizzativa dei progetti di innovazione digitale

La sfida per il futuro risiede nell'innalzare il livello di progettualità, oltre alla tecnologia, per innovare i modelli di servizio, coinvolgendo nei team di progetto gli utenti interni ed esterni. Sono ancora da sviluppare metodologie strutturate e «agili» per il project management che facilitino sinergie e scambio di conoscenze tra i diversi attori che devono contribuire allo sforzo progettuale, innalzino il valore d'uso delle soluzioni digitali, riducano i tempi di sviluppo, ottimizzino le risorse economiche assegnate al progetto. Serve mettere a punto strumenti integrati per la pianificazione e il controllo del progetto, definire *Project Management Handbook*, attivare team interdisciplinari e interfunzionali, potenziare i ruoli di project manager per finalizzare meglio il contributo delle risorse contrattualizzate. Serve una pianificazione allargata e completa del progetto digitale e un coordinamento di tutte le fasi cruciali per il suo successo, dalla *usability*, alla gestione del content, alla sperimentazione e trasferimento, al monitoraggio della *customer satisfaction*, alla gestione del follow-up.

Conclusioni

L'esperienza di innovazione digitale che si sta realizzando in INAIL ci racconta di un percorso di cambiamento determinato e governato che sinora ha consentito di rigenerare le politiche IT, di attivare le risorse della DCOD, e si propone nel prossimo triennio di impattare fortemente sul modello dei servizi dell'intero Istituto e sulle modalità operative. È evidente che il successo della digitalizzazione non sarà legato solo alla tecnologia, bensì alla capacità di governare un processo di sviluppo e di apprendimento organizzativo diffuso (Beer e Nohria 2000). Questo approccio richiede naturalmente tempi più lunghi, ma pone anche le basi perché l'innovazione si sedimenti e l'apprendimento che ne deriva generi mi-

glioramenti duraturi e, soprattutto, capacità di apprendere, di adattamento e di innovazione.

È un'esperienza in corso d'opera, come tante altre che abbiamo visto nascere nel mondo pubblico. Esse necessitano di essere protette e messe al riparo da eventi che potrebbero vanificare improvvisamente anni di sforzi e di investimenti. Ci sono alchimie difficili da mantenere nel tempo. Il caso INAIL ci racconta soprattutto di un meccanismo virtuoso che è scattato al suo interno. Ma c'è una sottile linea di demarcazione tra fattori interni e fattori esterni che condizionano il cambiamento. E il condizionamento principale potrebbe derivare dal venir meno delle risorse necessarie.

Per esempio, le *risorse professionali*. Un'analisi interna sull'*aged workforce* in INAIL evidenzia un fenomeno diffuso in tutta la PA, ovvero l'inesorabile innalzamento dell'età media del personale, con un accentuarsi delle uscite per pensionamento nei prossimi tre anni, e conseguenti perdite consistenti di professionalità ed esperienze. Occorre che si realizzi uno scenario di politiche pubbliche che in tempi brevissimi porti allo sblocco delle assunzioni e consenta di avviare procedure concorsuali per reclutare professional dell'area IT con esperienze appropriate alla sfida tecnologica che si intende realizzare. Una condizione dalla quale dipenderà la tenuta dei programmi strategici e la capacità di governare i processi e i progetti IT, e la folta platea di risorse esterne contrattualizzate.

Per quel che riguarda le *risorse finanziarie*, è forte il timore che l'accentuarsi di pressioni provenienti dalle politiche pubbliche verso la riduzione della spesa possa impedire all'Istituto di mantenere il livello degli investimenti necessari alla strategia digitale. In realtà, l'esperienza condotta sinora in DCOD ha dimostrato quanto la gestione oculata delle risorse possa consentire – come nelle migliori pratiche di *spending review* – di elevare la produttività degli investimenti evitando di incrementare nel tempo l'ammontare del budget dedicato all'IT. Sta accadendo in questa fase di rinegoziazione di alcuni contratti di maggior rilievo/criticità del proprio portafoglio, tramite l'adozione di modelli di vendor rating che hanno consentito di selezionare meglio i contributi e finalizzare i

contratti rispetto ai progetti realizzativi, anche in funzione di esperienze pregresse sulla qualità delle forniture IT. Ma sta accadendo anche con gli interventi di razionalizzazione ed efficientamento dei data center, che hanno consentito di ridurre le spese di manutenzione e di hardware e di ottenere un risparmio energetico superiore a un milione di euro. Oggi l'Istituto si appresta a disporre di un data center tra i più grandi e potenti della PA, con una capacità elaborativa maggiore del passato, in grado di sostenere il progressivo innalzamento del numero di transazioni conseguenti all'ampliamento dei servizi digitali forniti, per divenire di fatto un polo di riferimento per molte altre amministrazioni, trandone vantaggio economico.

Per evitare di condizionare la progettualità delle amministrazioni, occorrerebbe promuovere condizioni di contesto favorevoli per attuare e sostenere gli interventi di innovazione e cambiamento, rimuovendo i vincoli di natura giuridico-normativa che rallentano o inibiscono le innovazioni sia di processo sia di prodotto. La lezione americana del National Performance Review (Butera e Dente 2010) – che non può essere disconosciuto come il più esteso laboratorio nell'ambito del quale sono nati i moderni approcci alla gestione del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche – ci

riporta all'esigenza di interventi da parte dei ministeri competenti tesi alla formulazione di norme *ad hoc* che rimuovano condizioni che possono ostacolare il cambiamento (*norme ombrello*), autorizzando la singola amministrazione a operare in deroga a specifici vincoli normativi per il periodo necessario a portare a compimento investimenti su progetti strategici (*sheltered experiments*) che implicino innovazioni ad alto impatto tecnico-organizzativo.

La risposta a chi insiste a considerare la «digitalizzazione dei servizi» come «spesa» potrebbe derivare dal *capital planning*, che è divenuta una modalità operativa diffusa nelle amministrazioni pubbliche americane: l'innovazione dei servizi e dei processi di lavoro come «investimento» generatore di valore e principale fattore abilitante il cambiamento organizzativo e culturale della PA. Indicatori come ROI e NPV possono essere utilizzati per ottimizzare il portafoglio dei progetti di innovazione. Il conseguimento di benefici per gli utenti e per gli stakeholder e il perseguimento della missione istituzionale rappresentano esplicitamente il «profitto» di un'organizzazione pubblica. ■

Esplora **e&m**PLUS su

www.economiaemanagement.it

Riferimenti bibliografici

- Beer M, Nohria N., 2000. *Breaking the Code of Change*, Boston (MA), Harvard Business School Press.
- Bellini R., Iodice F., 2016. «Il sistema delle competenze e la trasformazione digitale in INAIL», *Mondo digitale*, febbraio.
- Booz Allen Hamilton, 2004. *Ten Guiding Principles of Change Management*.
- Butera F., 2016. *Il cambiamento organizzativo*, Roma-Bari, Laterza.
- Butera F., Dente B., 2010. *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano, FrancoAngeli.
- Carruba S., Grimaldi R., Sparro M., Tomasini S., 2015. *Vendor Rating: il modello di valutazione delle forniture IT dell'INAIL*, Quaderni di ricerca INAIL, 7.
- Herbst P.G., 1976. *Alternatives to Hierarchies*, Leiden, Nijoff.
- INAIL, 2014. *Piano Strategico IT 2014-2016*.
- INAIL, 2015. *Annual report IT*.
- INAIL, 2017. *Piano per l'innovazione digitale 2017-2019*.
- Kotter P.J., 1998. *Guidare il cambiamento: rinnovamento e leadership*, Milano, Etas (ed. or. 1996).
- Kotter P.J., Cohen D.S., 2003. *Al cuore del cambiamento. Come le persone cambiano le organizzazioni*, Milano, Etas (ed. or. 2002).
- Nunziata E., 2007. «Gestione strategica e cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche: il potere di una visione condivisa», in G. Rebora (a cura di), *Il change management nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Aracne, pp. 481-512.
- Nunziata E., 2016. «Si può fare. Consapevolezza, volontà e abilità per costruire il futuro digitale della PA», *Astrid Rassegna*, n. 247, 13 giugno.
- Rebora G., Minelli E., 2007. *Change management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Milano, Etas.
- Schein E.H., 1992. *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco (CA), Jossey-Bass Inc.