



# Quanto valgono le società ICT in-house

*Sono necessari sistemi di controllo strategico-direzionale che consentano di misurare e rendicontare il valore prodotto per l'azionista pubblico*

*di Paolo Pasini, Roberto Soj e Enrico Guarini*

**I**l contesto in cui negli ultimi anni si è sviluppato il dibattito sull'efficienza delle società partecipate pubbliche, cosiddette «strumentali» o *in-house*, è stato condizionato negativamente da una fase congiunturale in cui le risorse pubbliche disponibili sono risultate sempre minori (in conseguenza della *spending review*), ma allo stesso tempo ha favorito una maggiore consapevolezza circa la necessità per le aziende di dimostrare il valore creato in relazione

alle risorse impiegate. Nelle diverse fasi politiche del governo centrale, varie analisi e valutazioni si sono susseguite circa il ruolo delle società *in-house* pubbliche, che hanno portato molti allarmismi circa il loro elevato costo per la collettività, ma nei fatti pochi cambiamenti radicali. Inoltre, al di là dei reiterati annunci dei policy maker riguardo alla «dismissione selettiva» (cioè alla chiusura delle società partecipate pubbliche che non soddisfano determinati requisiti soglia, di fat-

turato, di numero dipendenti, di rapporto numero amministratori su dipendenti, di redditività ecc.), poche indicazioni sono state date per le società che volevano dimostrare la propria efficienza operativa e la propria buona gestione rispetto ai fini strategici degli azionisti pubblici, spesso peraltro non molto chiari ed espliciti.

In seguito all'entrata in vigore delle nuove norme in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016) e appalti (D.Lgs.

50/2016), l'affidamento di un servizio o di un progetto alla società partecipata trova giustificazione laddove questa garantisca gli stessi costi del mercato o restituisca un valore aggiunto maggiore. Ciò porta inevitabilmente alla necessità di dimostrare efficienza rispetto al mercato, cioè rispetto a imprese private che producono ed erogano i medesimi servizi in regime di libera concorrenza.

### Le società ICT in-house

Il contesto delle società ICT in-house pubbliche regionali (per esempio, Lombardia Informatica, CSI Piemonte, Informatica Trentina ecc.), ovvero aziende che producono ed erogano servizi digitali ai cittadini e alle imprese e che

sviluppano e gestiscono i sistemi informativi degli enti pubblici loro azionisti (regioni, province, comuni ecc.), rappresenta un caso particolare: queste società occupano circa 5000 dipendenti in Italia, gestiscono un budget economico complessivo

di circa 800 milioni di euro (ricerca Assinter, 2015) in 15 regioni o province autonome (in cinque regioni non esiste una società ICT in-house pubblica). Il loro caso va anche apprezzato in una logica di sinergie centro-periferia, dove il centro sviluppa linee guida (per esempio, Agenda Digitale Italiana) e standard e servizi comuni a livello nazionale (per esempio, tramite l'AgID, il Team Digitale, o la Consip), e la periferia facilita la diffusione dei servizi comuni, li contestualizza a livello locale e realizza quella componente di servizi digitali che necessariamente devono tenere conto delle diversità socio-economiche dei vari territori (o macro-territori, aggregazione di regioni, su cui si sta riflettendo in

questo periodo). Se tutto questo è facilmente condivisibile, anche alla luce del fatto che la letteratura e la ricerca di management dimostrano che i risultati migliori si ottengono sempre dal miglior bilanciamento di accentramento (per conseguire economie di scala e di scopo) e di decentramento (per ottenere una migliore specializzazione verso esigenze e attese della domanda locale), e solo raramente o per periodi di tempo limitati dal forte accentramento o dal forte decentramento, resta comunque la questione dell'impatto sulla gestione derivante dall'essere azienda ICT strumentale in-house. La domanda di fondo pertanto è: «come valutare la dimensione dell'economicamente conveniente rispetto al mercato»

mercato le risorse migliori per soddisarli (in media il 54 per cento del budget disponibile viene già utilizzato per servizi in outsourcing, cioè acquisti di beni e servizi con gara dal mercato) (1). I bisogni IT soddisfatti riguardano sia il funzionamento interno degli enti azionisti (circa il 62 per cento del budget gestito secondo la ricerca Assinter), sia i servizi diretti al cittadino e alle imprese (circa il 27 per cento del budget gestito). Il secondo ruolo è quello di «incubatore» dell'innovazione digitale, creando i presupposti per sviluppare *concept*, sperimentare e realizzare pilot di servizi digitali innovativi che, se valutati di potenziale successo, possono poi essere affidati allo sviluppo, all'industrializzazione e alla commercializzazione profittevole di imprese private adeguatamente selezionate.

Nell'espletamento dei due ruoli menzionati, le società ICT in-house svolgono una serie di attività specifiche e si dotano di una serie di competenze e professiona-

lità che sono riconducibili, da un lato, allo svolgimento (strumentale) di funzioni di interesse pubblico, dall'altro, al fatto di essere società pubbliche sottoposte in gran parte alle medesime norme e controlli previsti per la pubblica amministrazione. Questi aspetti generano costi «di servizio pubblico», non dipendenti da una scelta gestionale della in-house, che non risultano presenti nelle imprese private operanti nel settore ICT. Per esempio, le attività di programmazione, la scrittura, l'istruttoria e la conduzione delle gare pubbliche a beneficio degli enti del territorio possono essere con-

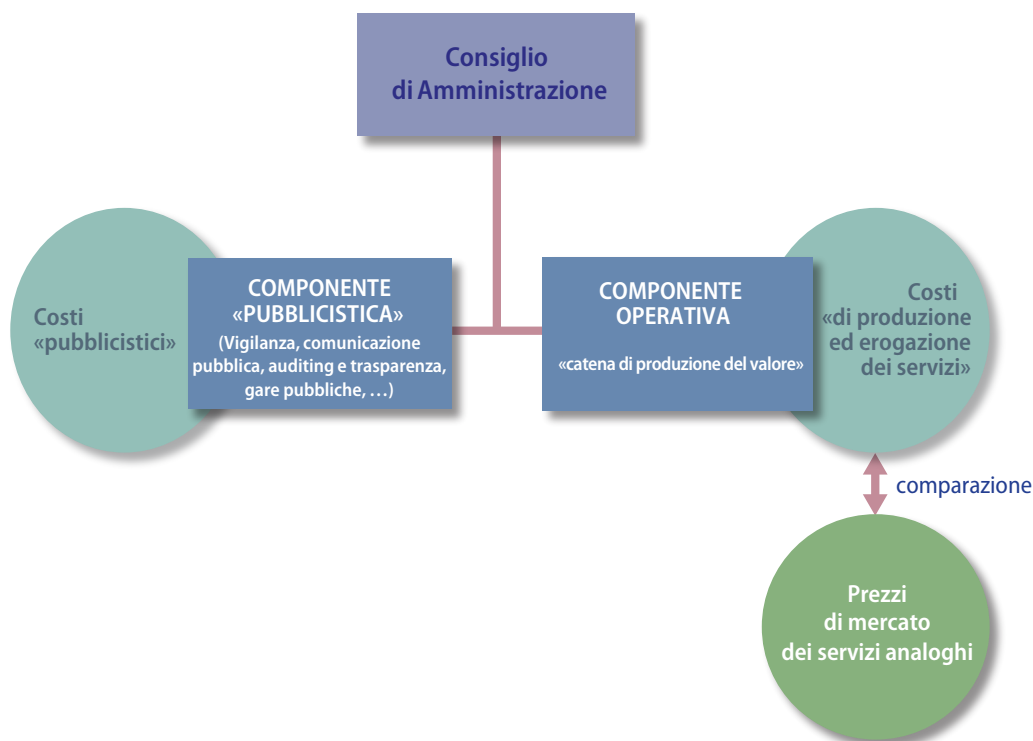
AgID PA Policy maker  
Lombardia Informatica In-house ICT  
Società a partecipazione pubblica  
LISPA Unbundling Appalti  
Spending review Activity-based costing

se le due categorie d'impresa (quella in-house pubblica e quella privata) presentano strutture di costo molto diverse e difficilmente comparabili? Come creare le condizioni per una comparazione reale dell'efficienza operativa, al netto dei costi che derivano dall'essere impresa specificamente pubblica, che svolge una funzione pubblica?

La società ICT in-house può svolgere in modo strumentale per i propri azionisti pubblici due possibili ruoli. Il primo ruolo è quello di «centrale di committenza qualificata», ovvero stazione appaltante e partner strategico ICT specializzato che analizza, studia e anticipa in modo proattivo i bisogni di servizi IT/digitali delle amministrazioni pubbliche e agisce selezionando sul

(1) Assinter, SDA-Politecnico di Milano, *Ricerca sui modelli organizzativi e di governance delle Società Pubbliche Regionali ICT*, 2015.

figura 1 | le componenti di produzione del valore dei servizi ICT nelle società in-house



siderate alla stregua di «commesse» interne i cui tempi e costi allocati sono aggiuntivi rispetto alle commesse di produzione ed erogazione dei servizi digitali in senso stretto. Allo stesso modo, le attività condotte per interpretare e rileggere le linee-guida dell'AgID o di altri enti centrali dedicati ai servizi ICT e per allineare di conseguenza la progettazione e la messa in esercizio dei servizi locali costituiscono potenziali attività generatrici di valore pubblico e quindi di costi. Infine, non è da trascurare il costo delle persone dedicate alle attività di *compliance* e ai controlli previsti in tema di trasparenza e anticorruzione per le società in-house.

Nella prospettiva di un corretto confronto di efficienza con il mercato, è pertanto necessario che le attività che generano costi «di servizio pubblico» siano evidenziate in modo univoco, anche a livello di struttura organizzativa, nell'ambito

della «catena di produzione del valore» dei servizi digitali. La figura 1 illustra la ripartizione tra le due componenti organizzative della società in-house.

### Una proposta metodologica

Da queste premesse risulta quindi evidente come il semplice confronto dei costi a livello di conto economico non sia metodologicamente corretto; è invece necessario impostare un sistema *ad hoc* di contabilità analitica che consenta di misurare in modo diretto anche i costi derivanti dalle attività strumentali «pubblicistiche» non direttamente collegate alla produzione di valore caratteristico. Va precisato che la prospettiva di misurazione qui delineata non è quella di determinare l'impatto dei costi della compliance sui costi di produzione dei servizi ICT (ovvero il cosiddetto *administrative burden*) quanto piuttosto quella di isolare tali costi e quelli

derivanti dalle attività di «servizio pubblico» ai fini di un corretto confronto con il mercato e valutazione del valore prodotto in termini di qualità dei servizi. Si può infatti osservare come i costi di compliance


**Paolo Pasini**

è SDA Professor e Faculty Deputy di Information Systems & IT/Digital Management presso SDA Bocconi School of Management.  
[paolo.pasini@unibocconi.it](mailto:paolo.pasini@unibocconi.it)

siano sostenuti in generale da tutte le imprese, anche se più spesso questi dipendono da una scelta di management della società ICT privata, come per esempio quando decide di quotarsi in borsa o di conformarsi a un framework internazionale, quale il Cobit, l'ISO o l'ITIL. Tuttavia, alcuni di questi costi sono specifici per le società pubbliche in-house quali, per esempio, la conformità alle norme sulla trasparenza e anticorruzione e l'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip per gli acquisti di beni e servizi. In questa prospettiva, la misurazione dei costi può essere effettuata per soddisfare due finalità logicamente distinte ma strettamente interdipendenti e sovrapponibili sul piano operativo:

1. quella del policy maker, al fine di effettuare valutazioni comparative delle performance delle società in-house e di queste rispetto al mercato (funzione di *benchmarking* e controllo);
2. quella della singola società in-house, al fine di dimostrare all'azionista pubblico il costo dei servizi prodotti e il valore aggiunto creato (funzione di *accountability*).

La prima finalità richiede innanzitutto la disponibilità di dati omogenei e confrontabili tra società in-house. A tale scopo è necessario definire apposite linee guida e principi contabili per la misurazione dei costi e la costruzione di un sistema di rendicontazione condiviso. In en-

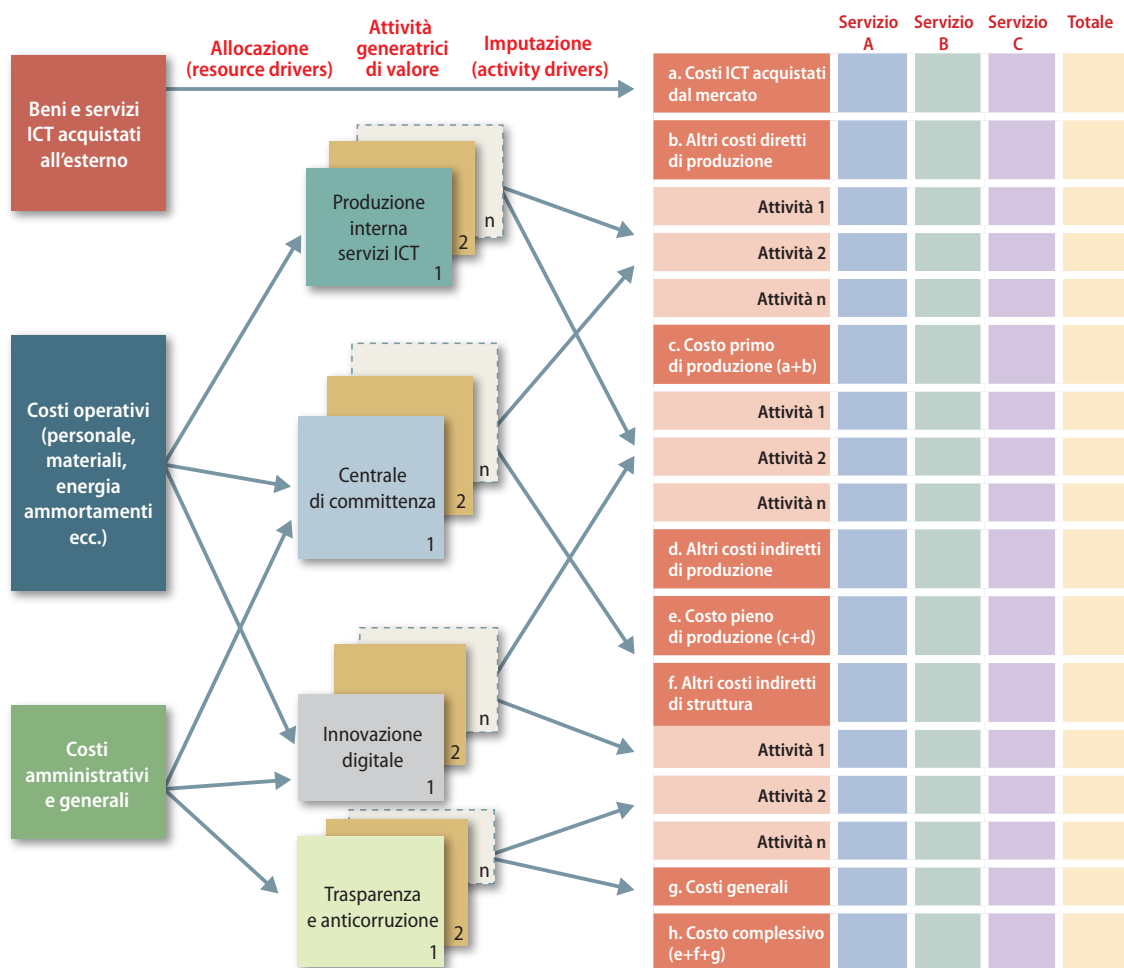
trambi i casi è necessario adottare un sistema di *activity-based costing* tale da:

- a. permettere l'identificazione in modo univoco delle attività di natura «pubblicitica» rispetto a quelle strettamente di produzione caratteristica confrontabili con il mercato;
- b. attribuire i costi specifici alle diverse attività in modo diretto;
- c. consentire la rilevazione dei valori economici per attività in via sistematica durante il periodo amministrativo (non quindi attraverso ripartizioni *ex post*);

La sequenza delle fasi operative si sviluppa come segue (Figura 2):

1. allocazione dei costi dei fattori produttivi alle specifiche attivi-

figura 2 | fasi operative per la misurazione dei costi dei servizi ICT in-house







**Roberto Soj**

è Direttore Generale di Lombardia Informatica SpA.  
roberto.soj@lispait

tà in base all'effettivo utilizzo mediante appositi parametri (*resource drivers*);

2. imputazione dei costi delle attività ai servizi in base alle attività da essi consumate mediante appositi parametri (*activity drivers*).

Il costo totale del servizio si ottiene dalla somma dei costi di tutte le attività che hanno contribuito alla produzione.

Tale processo potrebbe trarre utili indicazioni dalle logiche di contabilità regolatoria (cosiddetto *unbundling* contabile) utilizzate di recente dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) per le imprese di servizi pubblici operanti nei settori dell'energia, gas e idrico. L'*unbundling* contabile consiste nell'obbligo di scissione dei dati amministrativo-contabili tra le attività diverse (regolate e non regolate) in cui operano le aziende, appositamente codificate *ex ante* dal legislatore, e la rendicontazione dei relativi dati attraverso conti annuali separati. Nel caso delle società ICT in-house, l'*unbundling* contabile e l'*activity-based costing* consentono una più efficace comunicazione ai clienti pubblici della struttura di costo dei servizi tariffati da confrontare con la qualità degli stessi.

## L'esperienza di Lombardia Informatica SpA

Lombardia Informatica SpA (LISPA) è una società in-house a socio unico della Regione Lombardia istituita con Legge Regionale n. 15 del 16/3/1981 per la produzione di servizi ICT integrati ad alto contenuto tecnologico a beneficio della regione e del sistema pubblico regionale allargato (aziende sanitarie, agenzie, comuni ecc.). L'azienda conta 457 dipendenti di cui 19 dirigenti.

Negli ultimi dieci anni, il valore della produzione annuo di LISPA è passato da circa 50 milioni agli oltre 200 milioni di euro del 2016. I ricavi derivano dal contributo regionale di funzionamento in conto esercizio e dalle prestazioni erogate su base tariffaria. LISPA svolge il ruolo di stazione appaltante pubblica su incarico di Regione Lombardia: circa il 70 per cento dei costi di produzione sono acquisiti sul mercato tramite gare a evidenza pubblica (oltre 150 milioni di euro all'anno).

In ragione della funzione di supporto qualificato e strumentale, i servizi affidati nel loro complesso dalla Regione non sono reperibili *tout court* sul mercato di libera concorrenza, se non attraverso un'eccessiva frammentazione. Inoltre, il ruolo di stazione appaltante pubblica per l'affidamento al mercato dei servizi ICT non potrebbe essere assunto dalle stesse imprese private.

Essendo LISPA un soggetto senza fini di lucro, ne deriva che un eventuale maggiore vantaggio economico conseguito grazie alle gare si traduce in un risparmio di spesa per la Regione.

LISPA ha adottato un nuovo modello organizzativo aziendale quale premessa per l'implementazione di un sistema di misurazione dei costi teso a fornire a Regione Lombardia un'adeguata rappresentazione del valore dei servizi erogati.

Il modello prevede la separazione organizzativa, e di conseguenza dei costi, delle attività di «servizio pubblico» – aggregazione della domanda, programmazione dei fabbisogni, indizione delle gare e controllo dell'esecuzione – dalle attività finalizzate alla produzione di servizi caratteristici confrontabili con il mercato, attraverso lo snellimento delle filiere operative e collocandole sotto unici centri di responsabilità.

Il nuovo assetto organizzativo vede a diretto riporto della Direzione Generale le business unit che presidiano l'offerta principale dell'azienda, declinata su ambiti di competenza specialistici (per esempio il welfare, l'agricoltura, la programmazione economica), che coprono l'intero ciclo di servizio, dalla progettazione allo sviluppo fino alla gestione complessiva.

Le attività di «servizio pubblico» sono state enucleate nell'ambito delle funzioni centrali di staff rispettivamente di comunicazione, trasparenza e internal auditing, acquisti e affari legali, strategie e innovazione dell'offerta di servizi e operations (queste ultime impegnate su entrambi i fronti: quel-



**Enrico Guarini**

è SDA Professor di Public Management & Policy presso SDA Bocconi School of Management e professore di Economia Aziendale presso l'Università di Milano-Bicocca.  
enrico.guarini@sdabocconi.it



**Le società ICT in-house devono orientare i propri sistemi di controllo in una prospettiva di rendicontazione del valore prodotto**

lo pubblicistico nell'interpretazione e nell'esecuzione delle linee guida dell'AgID, quello di produzione caratteristica nella R&S di innovazione digitale e nel funzionamento delle infrastrutture ICT a livello territoriale).

Con riferimento alla metodologia di misurazione dei costi sopra proposta, ciò significa per esempio riuscire a quantificare effettiva-

mente le ore-uomo di personale dedicato alle attività di gestione della singola gara, di esecuzione del contratto e controllo qualità. La nuova organizzazione offre alla Regione la possibilità di monitorare i costi aziendali in modo trasparente e, allo stesso tempo, contribuisce a



**In sintesi**

**Le società ICT in-house pubbliche producono ed erogano servizi digitali ai cittadini e alle imprese** e sviluppano e gestiscono i sistemi informativi degli enti pubblici loro azionisti. L'affidamento di un servizio a queste società trova giustificazione laddove queste garantiscano gli stessi costi del mercato o restituiscano un valore aggiunto maggiore. Nella prospettiva di un corretto confronto di efficienza con il mercato, è necessario che le attività che generano costi «di servizio pubblico» siano evidenziate in modo univoco. Nello specifico, **il policy maker deve essere in grado di valutare e comparare il valore prodotto dalle società in-house rispetto a quelle di mercato**; le società in-house devono poter dimostrare il costo dei propri servizi e il valore aggiunto creato.

A tale scopo, **può essere utile adottare una logica di activity-based costing e di unbundling contabile**, in modo da rendere possibile il benchmarking e garantire la massima trasparenza, come dimostra il caso di Lombardia Informatica SpA.

spingere il mercato alla creazione di filiere specializzate per rispondere alla domanda di acquisizione di beni e servizi informatici.

### **E quindi...**

Le società ICT in-house devono orientare i propri sistemi di controllo strategico-direzionale in una prospettiva di misurazione e rendicontazione del valore prodotto per l'azionista pubblico. Ciò implica la necessità di adottare modelli organizzativi e sistemi di misurazione dei costi che tengano conto delle diverse attività «di servizio pubblico» nell'ambito della catena di produzione del valore dei servizi digitali. La disponibilità di dati di costo sistematici e affidabili potrebbe favorire il benchmarking e consentire una valutazione più oggettiva dei costi e del valore creato dalle società in-house. ■

Esplora **e&m** plus su  
[www.economiaemangement.it](http://www.economiaemangement.it)