


# Le dinamiche di diffusione della pratica

View metadata, citation and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

brought to you by  CORE

Paolo Spagnoletti

*In ambito pubblica amministrazione (PA) il riuso del software è una pratica di approvvigionamento già da qualche anno. La prima versione del Codice dell'Amministrazione Digitale prevedeva infatti che le PA mettessero a disposizione di altre amministrazioni il codice delle soluzioni sviluppate. Inoltre era previsto l'obbligo per le PA di verificare l'esistenza di soluzioni software adeguate a risolvere il loro problema prima di rivolgersi al mercato per acquisire nuove applicazioni. In queste pagine si intende tracciare un quadro delle iniziative ad oggi intraprese nell'applicazione di tali obblighi normativi e approfondire il tema della governance dell'innovazione nella PA attraverso l'approfondimento di un caso di successo.*

## 1. Introduzione

L'innovazione organizzativa della pubblica amministrazione (PA) rappresenta una priorità sull'agenda del decisore politico, che vede nell'impiego di tecnologie informatiche (ICT) uno strumento in grado di assicurare più avanzati livelli di efficienza nell'uso delle risorse e una maggiore soddisfazione degli utenti (es. cittadini, imprese, associazioni, professionisti, etc.). Con questi obiettivi negli ultimi anni sono state investite ingenti risorse e non sempre è stato possibile razionalizzare gli investimenti per evitare sprechi e massimizzare i risultati conseguibili. Uno sforzo in questa direzione è stato fatto di recente introducendo a livello normativo la possibilità di riusare a titolo gratuito sistemi applicativi sviluppati da altre amministrazioni, consentendo di sfruttare economie di scala negli interventi di ammodernamento (Cammarota et al. 2006).

Il riuso è un concetto introdotto nell'ambito dell'ingegneria del software al quale sono comunemente associati vantaggi in termini di riduzione dei tempi e di risorse impiegate nelle fasi di progettazione, sviluppo e test, e dunque di ottimizzazione degli investimenti. Il concetto di riusabilità, secondo il glossario dell'Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE 1990) indica il grado con cui un modulo o un altro componente software può essere riusato in uno o più programmi software. Nella norma

ISO/IEC 9126 un prodotto software viene definito come l'insieme di programmi, procedure, regole, documenti, pertinenti all'utilizzo di un sistema informatico e la qualità di un prodotto software come l'insieme delle caratteristiche che incidono sulla capacità del prodotto di soddisfare requisiti espliciti (funzionali) o impliciti (non funzionali). Il concetto di riuso si riferisce dunque ad una caratteristica che impatta ad esempio sul requisito non funzionale della manutenibilità del software, per via delle ricadute sui possibili modelli di gestione dell'evoluzione dello stesso. La stessa letteratura ingegneristica attribuisce a questo concetto delle criticità in quanto non risultano ben definiti i parametri e le tecniche che descrivano le caratteristiche non funzionali e di qualità del software. Inoltre risulta critica la definizione di un processo che permetta di delegare la produzione software a strutture esterne senza influenzare l'esito delle attività di revisione ed aggiornamento.

Nonostante queste criticità, i vantaggi che è possibile ottenere nei processi di informatizzazione della pubblica amministrazione, hanno portato all'introduzione normativa della prassi del riuso, già nota e consolidata nell'ambito delle applicazioni software open source. Sotto certe condizioni infatti il riuso del software può portare a notevoli risparmi sottoforma di economie di scopo tra amministrazioni che manifestano una stessa esigenza. Sono diverse dunque le iniziative finalizzate a promuoverne la diffusione mediante ad esempio bacheche nazionali/regionali e linee guida per l'implementazione.

Un recente studio in quest'ambito, ha messo in luce come alcune categorie di strumenti open source costituiscano un potenziale veicolo per il riuso non solo del software ma anche dei processi da questo supportati. Il riuso dunque sembrerebbe consentire la diffusione di prassi organizzative in grado di aumentare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni. In particolare, tale proprietà sembra essere collegata soprattutto ai casi in cui l'artefatto tecnologico appartenga all'insieme delle applicazioni centralizzate sviluppate ad hoc mediante l'utilizzo di standard e framework di tipo "open" e nell'ambito di progetti che hanno visto direttamente coinvolte le competenze di dominio degli esperti della PA. Tuttavia la stessa ricerca suggerisce che la proprietà di "openness" di alcune soluzioni software centralizzate rappresenti solo uno dei possibili fattori in grado di influenzare il riuso di soluzioni organizzative (Spagnoletti e Federici 2010). Sarebbe utile dunque approfondire gli ulteriori fattori che favoriscono la diffusione della tecnologia, allo scopo

di individuare i meccanismi in grado di governare tali processi di innovazione.

Con queste premesse si è voluto analizzare in maniera più dettagliata il fenomeno del riuso software, per comprenderne la natura e fornirne una lettura alla luce della letteratura sull'innovazione basata sull'adozione di tecnologie informatiche (IT) nelle organizzazioni. Questo salto ci consente di adottare il neoinstituzionalismo come chiave teorica di lettura, nel tentativo di spiegare le dinamiche di inerzia e cambiamento organizzativo e di identificare meccanismi abilitanti che possano essere messi in atto per favorire l'innovazione nelle PA tramite il riuso.

Il presente lavoro fa riferimento ad una analisi empirica condotta su un caso di realizzazione di Sportello Unico per le Attività Produttive, sviluppato in Toscana sotto il coordinamento del Comune di Livorno e riusato presso 134 enti toscani e 48 di altre regioni italiane. Attraverso una rilettura in chiave neoinstituzionalista di interviste a referenti del Comune di Livorno e di una rappresentanza dei Comuni riusanti, dallo studio di caso sono emersi alcuni suggerimenti per future iniziative finalizzate a promuovere l'innovazione nella PA.

## 2. Nota metodologica

Nell'ambito degli studi sui sistemi informativi, il filone che affronta il tema dell'innovazione organizzativa basata sulle IT ha l'obiettivo di supportare il management nelle decisioni su quali siano le iniziative di innovazione da intraprendere, sulla collocazione temporale delle stesse e sulle modalità con le quali governare i processi di innovazione. Questo filone di studi ha prodotto una serie notevole di contributi che ricadono in quello che Fichman (2004) ha definito "paradigma dominante". Si intende con questo concetto quell'insieme di teorie che tendono a validare modelli causali in cui la variabile indipendente corrisponde ad una caratteristica dell'organizzazione e quella dipendente alla "quantità" dell'innovazione introdotta. Secondo l'autore, questo tipo di contributi non è più in grado di soddisfare i bisogni di conoscenza del management che necessita in continuazione di teorie, metodi e strumenti per governare l'interazione tra l'organizzazione, l'ambiente e le tecnologie per raggiungere gli obiettivi organizzativi. In altre parole, i modelli derivanti dagli studi inquadrati nel paradigma dominante non rispondono più al requisito di rilevanza e lo stesso Fichman elenca e discute

l'applicabilità di una serie di prospettive emergenti allo studio del fenomeno dell'innovazione IT a questo tipo di fenomeni quali ad esempio l'approccio delle configurazioni dell'innovazione, il contagio sociale, le mode nel management, l'innovazione illuminata, il destino tecnologico, la qualità dell'innovazione e l'impatto delle performance. Ciascuna di queste prospettive secondo l'autore potrebbe contribuire ad arricchire il dibattito sul tema dell'innovazione IT superando l'eccessiva semplificazione ed i conseguenti limiti di rilevanza dei modelli tradizionali.

Dal nostro punto di vista, raccogliendo l'invito di Fichman, riteniamo importante affrontare il tema dell'innovazione attraverso prospettive teoriche che mettano in luce la complessità delle relazioni tra le variabili in gioco e che forniscano di conseguenza degli spunti applicabili nella realtà per far fronte alle necessità del management. Nel caso specifico dello studio del fenomeno del riuso, riteniamo particolarmente interessante applicare le prospettive del contagio sociale (Greve 1995; Teo et al. 2003) e quella delle mode manageriali (Abrahamson e Fairchild 1999; Carson et al. 2000; Baskerville e Myers 2009) per analizzare quanto accaduto sinora nella Pubblica Amministrazione. Poiché queste due prospettive condividono come base teorica fondante il neo-istituzionalismo, è proprio da qui che partiremo per fornire una rilettura del fenomeno del riuso nel contesto delle PA in Italia.

### **3. Evoluzione storica del pensiero neo-istituzionalista**

La teoria istituzionalista rappresenta una delle chiavi di lettura dominanti per interpretare le dinamiche organizzative, lo dimostra la costante crescita di citazioni ai lavori che ne descrivono i concetti principali. In questa sezione abbiamo ritenuto utile ripercorrere l'evoluzione della prospettiva istituzionalista dal 1977 ad oggi, per cogliere le diverse sfumature con le quali la teoria è stata utilizzata in letteratura negli ultimi decenni. Questo percorso ci consentirà di mettere in luce le specificità di questa prospettiva teorica e di evidenziare i concetti chiave che saranno utilizzati per la successiva analisi empirica.

Il neostituzionalismo è una scuola di pensiero che riprende temi tipici dell'istituzionalismo classico di Weber e di Selznick sottolineando l'importanza di partire dall'analisi delle istituzioni storicamente definite (Stato, ordinamenti legislativi e contrattuali, organismi sovranazionali, sistema bancario, associazioni professionali, ecc..) per comprendere i comportamen-

ti sociali.

L'istituzionalismo, tanto nella sua vecchia forma quanto in quella nuova, rifiuta di vedere la società come un semplice aggregato di individui orientati a massimizzare le proprie utilità secondo criteri di razionalità, sia pur limitata. Esso mette in primo piano i condizionamenti di ordine materiale e simbolico che le istituzioni esercitano sui comportamenti umani. Con il neoistituzionalismo, l'oggetto primario di attenzione sono le cornici istituzionali in cui operano le organizzazioni, mentre i comportamenti, le vicende e le strategie di queste ultime vengono esaminate come imputabili in larga parte a condizionamenti esercitati da quelle cornici.

### 3.1. 1977-1983

Le fondamenta concettuali della teoria neo istituzionalista si poggiano sui lavori realizzati in questo periodo, gettando le basi per l'evoluzione della stessa nei successivi trenta anni.

Alla fine degli anni settanta il filone di pensiero dominante nella teoria delle organizzazioni vedeva queste come attori che rispondevano a situazioni e circostanze esterne. In questi anni i vertici aziendali si occupavano della gestione delle organizzazioni andando a studiare prima il contesto in cui queste erano inserite e definendo di conseguenza le più appropriate strategie per sopravvivere nello stesso. A sostegno di questo modo di concepire le organizzazioni si diffusero importanti teorie come la "structural-contingency theory", per la quale le organizzazioni rispondono alle diverse circostanze e all'incertezza delle attività e delle strategie con appropriate configurazioni strutturali. La "resource-dependence theory" poneva il focus su come le organizzazioni hanno cercato di adottare le risorse critiche gestendo la dipendenza dalle altre organizzazioni. Anche la stessa "behavioral theory" spiega l'adattamento al mercato e alle circostanze ricorrendo al concetto della razionalità limitata dell'uomo. La "ecological theory" rappresentò invece una eccezione, enfatizzando l'incapacità delle organizzazioni di adattarsi all'ambiente ed attribuendone le ragioni all'incapacità dei manager di reagire velocemente ai continui cambiamenti. Ciascuna di queste teorie si focalizzava sulle relazioni tra ambiente ed organizzazione, concentrandosi sul tema del legame tra adattamento e risultati organizzativi. L'ambiente era lo scenario preso come riferimento dagli economisti e il comportamento delle organizzazioni era considerato intenzionalmente razionale entro i limiti della

stessa razionalità.

Grande interesse era assegnato alla razionalizzazione e diffusione di burocrazie formali nella società moderna viste come il risultato di due condizioni: 1) la complessità delle reti di organizzazioni e degli scambi sociali, 2) il concetto di istituzione. In molti lavori si anticipava la visione delle reti complesse di organizzazioni come fattore incentivante della varietà delle forme organizzative.

Il conformarsi delle organizzazioni all'ambiente esterno in cui sono inserite, veniva spiegato dal fatto che la società moderna è sempre più caratterizzata dalla diffusione di alcune potenti "regole istituzionali" che si presentano come miti razionali. Con questa espressione si intendono dei miti legittimati dal presupposto di essere razionalmente efficaci o di avere una base legale. L'affermarsi di un mito porta a creare nuovi campi di attività razionalizzata in cui organizzazioni formali nascono per soddisfare i bisogni alimentati dallo stesso. La crescente burocratizzazione della società moderna può essere vista come l'effetto della diffusione di miti razionali.

Le organizzazioni erano distinte in due tipi: uno formato da quelle che, non disponendo di criteri intrinseci di efficienza sopravvivono grazie alla capacità di adeguarsi alle esigenze cerimoniali prescritte dagli ambienti istituzionali (tipicamente le scuole che mancando di criteri certi per misurare la formazione dei loro allievi adeguano i loro programmi alle richieste provenienti dall'ambiente esterno); un altro costituito invece dalle organizzazioni che possiedono criteri intrinseci di efficienza e che sopravvivono soprattutto grazie alla capacità di gestire in modo autonomo le proprie reti di attività e di relazione (tipicamente rientrano in questo tipo di organizzazione le imprese produttive). Sono le organizzazioni di questo secondo tipo a porre i problemi più interessanti per il neoinstituzionalismo dell'epoca. Il fatto che debbano rispettare criteri di efficienza interni non esclude che siano anche oggetto di pressioni istituzionali per conformarsi a regole e cerimoniali di fonte esterna spesso contrastanti con la logica di efficienza. Si pensava quindi al contesto istituzionale come l'insieme di norme, regole ed ideologie di una società più ampia. Molta importanza era data ai significati comuni di ciò che è appropriato e che rappresenta un comportamento significativo poiché le organizzazioni sono tenute a comportarsi in modo razionale. Le organizzazioni in questo senso per raggiungere il benessere sociale e guadagnare legittimazione agli occhi degli altri, diventano isomorfiche rispetto al proprio

contesto istituzionale, aumentando le chance di assicurarsi le risorse necessarie e la possibilità di sopravvivenza. Tuttavia si pensava anche che conformarsi alle regole istituzionali potesse entrare in conflitto con i requisiti dell'efficienza tecnica, ed inoltre che la conformità potesse essere una forma di gioco che produce un isomorfismo superficiale.

Gli elementi basilari della tesi istituzionale messa a punto alla fine degli anni settanta e inizio anni ottanta furono in sintesi i seguenti:

- Le organizzazioni sono influenzate dai propri contesti istituzionali e dalla propria rete, dove il contesto istituzionale consiste di miti razionali e di condizioni appropriate.
- Le pressioni istituzionali influiscono su tutte le organizzazioni ma influiscono in particolare su quelle con tecnologie poco definite e/o con difficoltà di valutazione degli output. Organizzazioni particolarmente sensibili a contesti istituzionali sono organizzazioni istituzionalizzate;
- Le organizzazioni diventano isomorfe con il proprio contesto istituzionale in modo da assicurarsi una legittimazione sociale che procuri benefici di sopravvivenza;
- Poiché la conformità a pressioni istituzionali può essere contraria a dettami di efficienza, tale conformità dovrà essere di tipo “cerimoniale” dove le strutture simboliche dell'organizzazione vengono distaccate dal core tecnico delle stesse;
- Le pratiche istituzionalizzate sono prese per certe, ampiamente accettate e resistenti al cambiamento.

Agli inizi degli anni ottanta il dibattito neoistituzionale fu arricchito con due importanti approfondimenti. Nel primo, si rielaborano la distinzione tra organizzazioni dotate di criteri autonomi di efficienza e organizzazioni che si rifanno a prescrizioni di fonte esterna. Si sosteneva, quindi, che quella distinzione fosse troppo semplicistica e che ne fosse necessario un ripensamento per adeguarla alla varietà delle organizzazioni nella società contemporanea. A questo scopo si fece la distinzione tra ambiente tecnico e ambiente istituzionale. L'ambiente tecnico è quello in cui le organizzazioni sviluppano criteri autonomi per controllare un processo produttivo e sono premiate in rapporto all'efficacia e all'efficienza di tale controllo. L'ambiente istituzionale è invece caratterizzato da regole e requisiti a cui le singole organizzazioni devono conformarsi se vogliono ottenere sostegno e legittimazione dall'esterno.

I due ambienti non vanno visti in maniera contrapposta ma possono combinarsi tra loro.

### **3.2. 1987-1991**

In questi anni i ricercatori iniziarono combinazioni e avvicinamenti di teorie istituzionali con altre prospettive come la teoria delle dipendenze dalle risorse ed emersero delle ambiguità intorno al significato di isomorfismo, concetto occasionalmente applicato in modo sbagliato, nel senso di omogeneità inevitabile al contesto istituzionale e come prescrizione culturale contro politiche di regolamentazione.

Ci troviamo di fronte all'inizio di un approccio più sistematico della letteratura istituzionalista, che deriva da uno studio sulla diffusione della pratica delle assunzioni dei dipendenti del servizio civile nel governo statunitense. I criteri adottati riflettevano quelli aziendali in cui il personale selezionato e la promozione erano presumibilmente basati sul merito. Un punto che vale la pena sottolineare è che si identificava il mito razionale - l'efficienza del business era basata sull'esperienza - ai quali i municipi dovevano rispondere. La logica è che la diffusione coinvolge due stadi ognuno definito da una ben precisa motivazione nel porlo in essere. Coloro che adottano un'idea per primi sono motivati dall'intento di migliorare le attività organizzative, per esempio migliorando l'efficienza dei processi produttivi o riducendo i conflitti. Coloro che adottano l'idea solo successivamente sono motivati da una sicura legittimazione sociale, che li porta ad apparire come organizzazioni moderne, efficienti e razionali, anche se le procedure non sono particolarmente funzionali. Il secondo stadio della diffusione veniva interpretato assumendo che, quando un numero sempre più crescente di organizzazioni adottano una innovazione si rende possibile che quest'ultima o diventi progressivamente istituzionalizzata o che venga ampiamente considerata come una componente necessaria per la razionalizzazione della struttura organizzativa.

La legittimazione delle procedure è considerata come un impulso ad adottare le stesse, ed è la motivazione alla base dell'adozione di una procedura che sottolinea se un effetto istituzionale viene osservato o meno. In realtà negli studi di questo periodo non si verificava se le organizzazioni che adottano una procedura innovativa già utilizzata lo facessero per ragioni di legittimazione o per convinzione della sua validità. Il fatto che gli imperativi funzionali che spiegano le motivazioni di coloro che per primi adottano una



procedura non spiegano invece le motivazioni che spingono i successivi a farlo, porta a comprendere che il processo istituzionale abbia seguito il suo corso.

Sono tre le ragioni che rendono fondamentali questi studi: 1) sono i primi studi sugli effetti istituzionali fatti su larga scala, in modo quantitativo e basati su una loro analisi storica, 2) sono focalizzati su forme cognitive di legittimità, 3) sono studi da cui deriva un modello largamente utilizzato in altre teorie, ma soprattutto visto come una delle intuizioni fondamentali alla base della teoria istituzionalista.

Altri studi di questo periodo dimostrarono che i background degli alti vertici dirigenziali nelle grandi corporation sono mutati nel corso di sessanta anni. I tre punti cardine di quanto appena asserito sono:

- Il collegamento del controllo dell'organizzazione a lotte di potere intra-organizzative;
- Il mancato utilizzo dei termini "mito razionale" o "legittimazione", sostituiti dalle nozioni di quanto e di come, idee (miti), generalmente accettate (legittimate), all'interno di un campo organizzativo siano associate all'adozione di strutture e strategie organizzative particolari;
- Non si fa riferimento alla questione weberiana del perché la società sta diventando sempre più razionalizzata. Si separa infatti lo studio del processo istituzionale dallo studio di razionalizzazione;
- Offrendo infine un modello di cambiamento a due stadi, che mostra in che modo i cambiamenti distruttivi ed istituzionalizzati, abilitano scostamenti nei comportamenti delle organizzazioni, alterando schemi di incentivazione e opportunità. Questo modello di cambiamento "Exogenous-Shock Model", divenne il ritratto dominante negli anni successivi.

Si giunse quindi a considerare il governo e le organizzazioni no profit come quelle più propense ad assumere pratiche lavorative, che si presumeva essere all'avanguardia, rispetto ad organizzazioni commerciali. Si supportava cioè l'idea che le organizzazioni no profit, fossero particolarmente sensibili a influenze istituzionali.

Diversamente nello stesso periodo si analizzava lo spostamento del personale da industrie manifatturiere a industrie di servizi. Questo venne spiegato stabilendo che una volta che le pratiche erano state usate in modo estensivo nel campo manifatturiero diventavano lo standard di un buon lavoro (delle best practice). Una ulteriore estensione della ricerca "cross-

category” è stata fatta mostrando che la diffusione, anche all’interno di una categoria di organizzazioni istituzionalizzate, dipende non dal bisogno di legittimazione, ma dall’appartenenza delle organizzazioni a reti che trasmettono regolarmente le pratiche lavorative.

Alla fine degli anni ottanta questa tipologia di studi furono del tutto abbandonati. In questi anni diventavano sempre più evidenti le ambiguità della teoria istituzionale, anche se queste non erano oggetto delle dovute attenzioni.

La definizione di organizzazioni istituzionalizzate, come quelle che appartengono ad un mercato debole, aveva naturalmente spostato l’attenzione verso le organizzazioni governative e no profit. Questa stretta comprensione di dove i processi istituzionali debbano manifestarsi, stava per essere dismessa, in quanto gli studiosi riconoscevano i mercati come delle istituzioni.

Una seconda ambiguità riguardava il concetto di isomorfismo. Questo stava e sta ancora, sfortunatamente, a significare che tutte le organizzazioni rispondono allo stesso modo. Tuttavia le organizzazioni si confrontano a contesti istituzionali che contengono miti multipli e inconsistenti che permettono responsi multipli ed ugualmente legittimati. Le organizzazioni complesse costituiscono arene di combattimento dove gruppi competono per il potere e fanno appello a pressioni istituzionali per legittimare le loro richieste. Per tutte queste ragioni, l’idea che le organizzazioni possano allinearsi con i loro contesti istituzionali, nello stesso modo, diveniva meno accettabile.

Se un’organizzazione crede che un’altra abbia una conoscenza superiore e che abbia agito razionalmente tenderà a simularla. Al contrario, se adottano una innovazione perché credono che questa sia legittimata allora seguiranno un comportamento che è effetto della teoria istituzionalista.

La parola istituzionalizzazione veniva usata in due modi. Da un lato le istituzioni sono modelli che diventano prescrizioni culturali. Dall’altro, le istituzioni sono agenzie regolatorie dell’economia politica. Qui il contesto istituzionale non è composto da idee e simboli ma da agenzie e politiche. In questo modo si illustrava come il termine istituzione avesse acquisito due significati: come mito razionalizzato, all’interno di un contesto culturale e come framework di agenzie e politiche regolatorie.

L’inclusione di framework regolatori come istituzioni è appropriato solo se viene chiarito che quelle istituzioni incorporano norme e valori societari

dati per garantiti e se questi valori sono esplicitamente identificati. Questa distinzione tra istituzioni come prescrizioni culturali e istituzioni come framework regolatori, verrà ripresa negli anni successivi e oltre.

Un'altra ambiguità riguarda la domanda base alla quale la teoria istituzionale cerca di dare una risposta. Gli scritti basilari, si concentrano sulle motivazioni dell'incremento di razionalizzazione della società e dell'uso di forme burocratiche organizzative. Ma i teorici dell'organizzazione, sono interessati a schemi istituzionalizzati di comportamento che non tengono conto del motivo per cui queste pratiche sono indicatori di razionalizzazione. Questo allontanarsi da Weber sottolinea che la razionalizzazione sarà la caratteristica degli anni novanta e servirà ad espandere lo scopo delle applicazioni istituzionali.

### **3.3. 1991-2007**

Gli anni novanta hanno rappresentato un periodo prolifico per gli studi istituzionalisti, soprattutto dal lato teorico, con un'agenda di applicazioni in espansione e con una maggiore sistemazione di idee. Inizialmente c'è stata una maggiore attenzione nella rappresentazione del concetto di isomorfismo e delle sue dinamiche, ma a metà della decade l'attenzione si sposta ad esaminare il concetto di legittimazione. Inoltre si è riscontrato un rinnovato interesse nella nozione di logica istituzionale che ha rappresentato un ritorno ben voluto all'importanza dei simboli culturali. In altre parole venivano colte molte delle sfide apparse alla fine degli anni ottanta.

Prima di rivisitare questi temi di ricerca vale la pena notare che il concetto di istituzione continuò a creare problemi e ad essere usato con diversi significati. Come negli anni passati, alcuni ricercatori facevano riferimento a modelli culturali, altri allo Stato e alle sue politiche, alcuni semplicemente evitavano il termine, puntualizzando invece agli effetti istituzionali presunti, come ad esempio il comportamento mimetico.

L'approccio dominante era strutturale ed esaminava come le prescrizioni istituzionali fossero mediate da posizioni organizzative in una struttura sociale con una posizione definita dal grado di centralità, status, o semplicemente da legami ad altre organizzazioni. L'interesse era concentrato sul fine dell'organizzazione, visto come modello da seguire per gli altri e nel modo attraverso cui le informazioni e/o le aspettative sono trasmesse.

<i>PERIODO</i>	<i>PRINCIPALI IDEE SVILUPPATE</i>
1977-1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influenza del contesto istituzionale (miti razionali) e dalla propria rete</li> <li>• Le pressioni istituzionali influiscono in particolare su organizzazioni con criteri intrinseci di efficienza</li> <li>• Le organizzazioni diventano isomorfe con il proprio contesto istituzionale per assicurarsi legittimazione sociale e sopravvivenza</li> <li>• Conformità “cerimoniale” a pressioni istituzionali e separata dal nucleo tecnico</li> <li>• Le pratiche istituzionalizzate sono prese per certe, ampiamente accettate e resistenti al cambiamento</li> <li>• Distinzione tra ambiente tecnico, caratterizzato da criteri autonomi, e ambiente istituzionale, caratterizzato da conformità</li> </ul>
1987-1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collegamento del controllo dell’organizzazione a lotte di potere intra-organizzative</li> <li>• Le nozioni di quanto e di come, idee (miti), generalmente accettate (legittimate), all’interno di un campo organizzativo siano associate all’adozione di strutture e strategie organizzative particolari</li> <li>• Separazione dello studio del processo istituzionale dallo studio di razionalizzazione</li> <li>• “Exogenous Shock Model”</li> <li>• Distinzione tra istituzioni come prescrizioni culturali e istituzioni come framework regolatori</li> </ul>
1991-2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interesse sul fine dell’organizzazione, visto come modello da seguire per gli altri e nel modo attraverso cui le informazioni e/o le aspettative sono trasmesse</li> <li>• organizzazioni considerate come coalizioni di diverso interesse professionale che creano vari modelli istituzionali da adottare</li> <li>• l’identità organizzativa influenza le modalità con cui le organizzazioni interpretano e rispondono ad aspettative istituzionali</li> </ul>

Tabella 1: Principali idee sviluppate nei relativi periodi

Un secondo approccio per capire i responsi organizzativi a pressioni istituzionali si concentra sui fattori intra-organizzativi. Le organizzazioni erano considerate come coalizioni di diverso interesse professionale che creano vari modelli istituzionali da adottare.

Si identificò l'importanza dello status osservando che aziende con alto e basso status sono meno propense, delle aziende intermedie, ad assumere un comportamento mimetico.

Un terzo approccio, non ancora pienamente sviluppato, riporta le attenzioni alle nozioni di identità organizzativa. Il modo in cui le organizzazioni rispondono al loro contesto, è condizionato da quanto distanti sono le pressioni istituzionali dalla storia e da norme più ampie che definiscono un'organizzazione per i suoi membri. La relazione tra processi istituzionali e identità organizzativa è complessa e reciproca, con categorie sociali istituzionalizzate e simboli che forniscono elementi per costruire una identità. Chi noi siamo è definito da chi decidiamo di imitare e dai simboli che rappresentano la nostra identità. In altre parole, l'identità organizzativa influenza le modalità con cui le organizzazioni interpretano e rispondono ad aspettative istituzionali.

#### **4. I concetti chiave per l'analisi del riuso**

A valle della rilettura storica sul pensiero neoistituzionalista, presentiamo in questa sezione il contributo di Powell e Di Maggio (1991), allo scopo i concetti che utilizzeremo per la lettura del nostro studio di caso. In particolare, essendo interessati ad analizzare le dinamiche del riuso software nella PA, occorre premettere che il collegamento tra le teorie neo-istituzionaliste ed il fenomeno investigato consiste nel fatto che questa prassi organizzativa ha subito un processo di istituzionalizzazione e rappresenta essa stessa una istanza di istituzionalizzazione di pratiche innovative, accompagnata dall'adozione di uno stesso sistema software.

Prima di introdurre i concetti chiave funzionali alla nostra analisi, illustriamo nel seguito le tre principali critiche mosse da Powell e Di Maggio nei confronti del neo-istituzionalismo: 1) esiste una eccessiva differenza nel modo in cui si affrontano i settori legati al mercato e i soggetti legati alle istituzioni, 2) bisogna superare la visione di organizzazioni passivamente plasmate dalle istituzioni, 3) è necessario focalizzarsi sulle fonti di eterogeneità e non soltanto sui meccanismi di isomorfismo.

Per quanto concerne il primo punto, con esso si intende che il settore tecnico e quello istituzionale non vanno visti come due dimensioni ortogonali, questi infatti presentano molte più affinità e interdipendenze di quanto si possa immaginare. Innanzi tutto non è detto che l'innovazione tecnica comporti sempre efficienza, così come non è vero che la legittimazione istituzionale comporti sempre delle scelte di non efficienza. Nessuno dei due settori fornisce prescrizioni esenti da conflitti e problemi. Inoltre non è nemmeno vero che in un processo innovativo si possano individuare due fasi, la prima dettata da ragioni tecniche e la seconda da ragioni istituzionali. Ci si accorge inoltre che un processo innovativo non è così schematico e che le ragioni tecniche e quelle istituzionali si intrecciano profondamente.

In secondo luogo, viene considerata fallace la convinzione che i soggetti e le organizzazioni siano sostanzialmente passivi di fronte alla forza delle pressioni istituzionali. Ci può essere resistenza al cambiamento per semplici motivi di familiarità con le vecchie tecnologie o perché il successo procurato da formule collaudate porta a ritenere che non sia opportuno avventurarsi su strade nuove. Spesso le organizzazioni si affezionano a routine stabilite in base a vecchi successi e ciò ostacola l'esplorazione di nuovi percorsi. Molto spesso adattamenti istituzionali non necessariamente ottimali persistono nel tempo.

Infine le fonti di forza dei vincoli provenienti dall'esterno variano a seconda delle capacità delle organizzazioni di influenzare la natura pressioni istituzionali nei loro confronti. Esiste un insieme frammentato di complessi fattori che può portare a esiti problematici: possono esserci processi di imitazione falliti, parziali o completi, così come pure dei processi di ricomposizione dei campi organizzativi. In altri termini l'ambiente istituzionale non va considerato come una variabile indipendente che plasma le organizzazioni, ma come il risultato storico di un complesso processo di interpenetrazione tra quantità di forze politiche, sociali e organizzative.

Gli ambienti istituzionali possono essere settori o campi organizzativi approssimativamente contigui a settori industriali, professioni o a società nazionali. Tali ambienti esercitano un'influenza più sottile. Più che essere cooptati dalle organizzazioni, essi le compenetrano, andando a costituire le lenti attraverso cui gli attori vedono il mondo e le categorie stesse di struttura, azione e pensiero.

I neoistituzionalisti considerano l'istituzionalizzazione qualcosa che si ve-

rifica a livello di settore o di società e conseguentemente qualcosa di interorganizzativo che avviene in loco. Sono le forme organizzative, le componenti strutturali e le regole e non le specifiche organizzazioni ad essere istituzionalizzate.

## 5. Isomorfismo

L'isomorfismo è un processo che spinge una unità che fa parte di una popolazione ad assomigliare ad altre unità che si trovano ad affrontare lo stesso insieme di condizioni ambientali. Questo fenomeno si verifica in quanto le forme organizzative non ottimali vengono escluse da una popolazione di organizzazioni, oppure perché i responsabili delle decisioni organizzative apprendono le risposte appropriate e modificano il loro comportamento di conseguenza.

Accanto a questa idea di isomorfismo “competitivo” che presuppone una razionalità sistemica che enfatizza la concorrenza di mercato, il cambiamento di nicchia e le possibilità di adeguamento, il neo-istituzionalismo introduce il concetto di isomorfismo istituzionale. In particolare per quest'ultimo si distinguono tre meccanismi: coercitivo, mimetico normativo.

### 5.1. Isomorfismo coercitivo

L'isomorfismo coercitivo deriva da pressioni sia formali che informali esercitate sulle organizzazioni da altre organizzazioni dalle quali esse dipendono e dalle attese culturali presenti nel contesto sociale in cui esse operano. Tali pressioni possono essere percepite come manifestazioni di forza, tentativi di persuasione o di inviti a colludere. Le scuole scelgono studenti in possesso di particolari requisiti e assumono insegnanti specializzati, stringono rapporti amichevoli con le associazioni genitori-insegnanti e gli amministratori pubblici approvano il loro modo di operare e promuovono corsi di studio conformi ai canoni stabiliti dallo Stato.

Alcuni studi hanno dimostrato in maniera convincente che man mano che gli stati razionalizzati e altre grandi organizzazioni razionali estendono il proprio dominio su più campi della vita sociale, le strutture organizzative tendono a riflettere in maniera crescente le regole istituzionalizzate e legittimate dallo Stato. Di conseguenza le organizzazioni situate in un dato campo sono sempre più omogenee e si strutturano sempre di più in base a rituali di conformità a istituzioni più ampie.

## **5.2. Processi mimetici**

L'incertezza è un importante fattore che incoraggia l'imitazione. Quando le tecnologie sono poco chiare, gli obiettivi sono ambigui, quando l'ambiente genera incertezza, può accadere che le organizzazioni si modellino su altre organizzazioni. I vantaggi di questo comportamento mimetico sono notevoli: quando un'organizzazione si trova ad affrontare un problema le cui cause e soluzioni sono difficilmente identificabili, la ricerca di un modello esterno costituisce spesso una via praticabile ed economicamente vantaggiosa.

Il processo di modellamento è una risposta all'incertezza. L'organizzazione presa a modello può essere ignara e può non avere alcuna intenzione di essere copiata; di fatto essa rappresenta semplicemente una comoda fonte di pratiche a disposizione dell'organizzazione imitante. Ne è un esempio la rapidità con cui nelle aziende occidentali hanno preso piede temi come quelli dei circoli di qualità che fanno riferimento a modelli di successo di origine giapponese.

In generale possiamo affermare che più è elevato il numero dei lavoratori impegnati o di clienti serviti da un'organizzazione, maggiore è la pressione che la spinge a fornire i programmi e i servizi offerti da altre organizzazioni; in altri termini, l'isomorfismo mimetico può anche essere incoraggiato dalla presenza o di una forza-lavoro specializzata o di una base solida e diffusa di clienti.

In ogni settore economico le nuove organizzazioni si modellano su quelle già presenti, i dirigenti cercano attivamente modelli dai quali partire. Le organizzazioni tendono a modellarsi su organizzazioni simili, operanti nello stesso settore di attività e che reputano più legittimate e prospere a loro (pratiche di benchmarking).

## **5.3. Pressioni normative**

Una terza fonte di cambiamento organizzativo deriva principalmente dalla professionalizzazione, intesa come la lotta collettiva delle persone che hanno la stessa occupazione per definire le condizioni e i metodi del proprio lavoro, per controllare la produzione dei produttori e per porre un fondamento cognitivo e uno statuto di legittimazione alla base della propria autonomia professionale. Il maggior grado di professionalizzazione dei lavoratori il cui futuro è sempre più legato a fortune delle organizzazioni in cui operano, ha reso obsoleta la dicotomia tra fedeltà all'organizzazione e attaccamento



alla professione che caratterizzava un tempo i professionisti tradizionali nelle organizzazioni.

Le professioni sono soggette alle stesse pressioni coercitive e mimetiche che influenzano le organizzazioni se da un lato è vero che i vari tipi di professionisti all'interno di un'organizzazione possono presentare caratteristiche assai diverse, dall'altro essi si rivelano grandi affinità con le analoghe figure professionali che operano in altre organizzazioni. Per di più il potere professionale può tanto essere conferito dallo Stato quanto derivare direttamente dalle specifiche attività legate alle professioni.

In particolare due aspetti della professionalizzazione costituiscono importanti fonte di isomorfismo. Il primo consiste nel fatto che l'istituzione formale e la legittimazione poggiano su una base cognitiva che è il prodotto di un'istruzione universitaria specialistica; il secondo è costituito dallo sviluppo e dall'articolazione di reti professionali trasversali alle organizzazioni, mediante le quali i nuovi modelli si diffondono rapidamente. Le università e gli istituti di formazione professionale sono centri cruciali per lo sviluppo di norme organizzative condivise dai manager professionisti e dai loro collaboratori. Le associazioni professionali e di categoria costituiscono un veicolo importante per la definizione e la propagazione di norme che regolano il comportamento organizzativo e professionale. Questi circuiti contribuiscono a creare un gruppo di persone pressoché intercambiabili che occupano posizioni affini all'interno di un certo numero di organizzazioni che hanno un orientamento e un modo di pensare talmente simili da contrastare il peso delle differenze di tradizione e di sistemi di controllo tra le singole organizzazioni.

Un secondo importante meccanismo in grado di generare isomorfismo normativo è la selezione del personale, che si verifica all'interno di molti campi organizzativi attraverso una serie di modalità: l'assunzione di lavoratori già impiegati in imprese dello stesso settore; il reclutamento di personale ad alto potenziale proveniente da una rosa ristretta di istituti di formazione; le pratiche comuni di avanzamento, come l'abitudine di selezionare gli alti dirigenti tra coloro che provengono da carriere finanziarie o legali; e la definizione di determinati livelli di competenza richiesti per lo svolgimento di mansioni particolari. Molti percorsi di carriera professionale sono così strettamente controllati, sia all'entrata che durante il loro corso, che gli individui in grado di arrivare al vertice sono virtualmente indistinguibili tra loro. Se le

organizzazioni di un campo sono differenti e la socializzazione al mestiere avviene sul lavoro, può succedere che quest'ultima rafforzi le differenze inter-organizzative. Si riscontrano invece processi di isomorfismo normativo se le organizzazioni di un campo sono omogenee e la socializzazione professionale avviene attraverso i seminari promossi dalle associazioni di settore, i programmi di formazione per i quadri in servizio, gli accordi con consulenti, le reti delle scuole di formazione gestite dagli imprenditori o dalle professioni.

## **6. La pratica del riuso software nella PA italiana**

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione in Italia, il concetto di riuso è stato introdotto dalla legge di semplificazione emanata nel 2000<sup>1</sup> che prevedeva che le PA titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, avessero facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze. Successivamente il tema del riuso è stato affrontato nel febbraio 2004 dal Centro Nazionale per l'Informatica nella PA (oggi DigitPA<sup>2</sup>) che ha istituito un Gruppo di Lavoro sulla riusabilità del software e delle applicazioni informatiche. In quattro mesi il gruppo di lavoro ha condotto uno studio sugli orientamenti e sulle condizioni favorevoli per l'avvio di un mercato del riuso di applicazioni tra le PA centrali e locali, i cui risultati sono riportati nel rapporto finale "Riusabilità del software e delle applicazioni informatiche nelle PA".

Con la prima versione del Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>3</sup> (CAD) entrato in vigore nel 2006, la prassi del riuso rientra a pieno titolo tra le modalità di acquisizione software previste dal codice. In particolare, l'art. 68

---

<sup>1</sup> Legge 24 novembre 2000, n. 340 "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999"

<sup>2</sup> Il 29 dicembre 2009 in base a quanto previsto dal Decreto legislativo n.177, recante "Riorganizzazione del CNIPA a norma dell'art.24 della legge 18 giugno 2009, n.69", il CNIPA assume la denominazione "DigitPA".

<sup>3</sup> Il CAD è un corpo organico di disposizioni che presiede all'uso dell'informatica come strumento privilegiato nei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini italiani. È stato emanato con Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 112 del 16 maggio 2005, a seguito della delega al Governo contenuta all'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Legge di semplificazione 2001).

(Analisi comparativa delle soluzioni) stabilisce che le pubbliche amministrazioni acquisiscano secondo le procedure previste dall'ordinamento, programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico attraverso il ricorso a quattro modalità o a combinazioni di queste. Il riuso dei programmi informatici sviluppati per conto e a spese della medesima o di altre amministrazioni si affianca alle altre modalità di acquisizione di software: sviluppo sulla base di requisiti indicati dall'amministrazione, acquisto di licenze d'uso, acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto. Inoltre l'art. 69 (Riuso dei programmi informatici) stabilisce che le pubbliche amministrazioni titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno obbligo di darli in formato sorgente, completi delle documentazione disponibile, in uso gratuito ad altre PA che li richiedano e che intendano adattarli alle proprie esigenze, salvo motivate ragioni. Si richiede inoltre che nei capitolati o nelle specifiche di progetto sia previsto ove possibile, che i programmi appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione siano facilmente portabili su altre piattaforme per favorirne il riuso. E infine che nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici siano inserite clausole che garantiscano il diritto di disporre dei programmi ai fini del riuso da parte della medesima o di altre amministrazioni.

Il riuso è dunque collegato a requisiti tecnici del prodotto e alla disponibilità giuridica in capo all'amministrazione; in concreto ciò impone alla stessa di predisporre contratti adeguati e di valutare con attenzione le specifiche di progetto. La possibilità di consentire ad altri di usare e modificare un programma nasce dal fatto di avere sul programma stesso il diritto d'autore, derivante dall'aver sviluppato in proprio o dall'aver fatto sviluppare a proprie spese e su specifiche un programma, o può anche derivare da un contratto di licenza con il quale non si cede la titolarità ma si acconsente al riuso da parte di altre PA.

Sempre nell'ambito del CAD 2005, al CNIPA fu affidato il compito di gestire una banca dati dei programmi informatici riutilizzabili e di fornire delle linee guida per agevolare alle PA la verifica della presenza di altre soluzioni (art. 70, Banca dati dei programmi informatici riutilizzabili). Le iniziative portate avanti dall'ente in quest'ambito possono essere riassunte in questo modo: i) realizzazione di un catalogo contenente tutte le soluzioni esi-

stenti, ii) istituzione di un centro di competenza per il mantenimento del catalogo stesso, iii) definizione di indicazioni metodologiche e pratiche che forniscono delle linee guida sui processi di riuso, soprattutto di tipo ex-ante.

Il seguente diagramma di flusso rappresenta schematicamente il processo decisionale per lo sviluppo di una applicazione software, così come descritto nella documentazione del CNIPA.

Nelle sue linee guida il CNIPA ha fornito un'ampia e accurata descrizione delle "tipologie di riuso", riconoscendo una intrinseca criticità alla pratica del riuso, legata al fatto che la natura evolutiva del software rende necessaria una continua manutenzione. È importante dunque individuare il soggetto che si occuperà del suo sviluppo e la migliore modalità di gestione dell'evoluzione software in un determinato contesto.

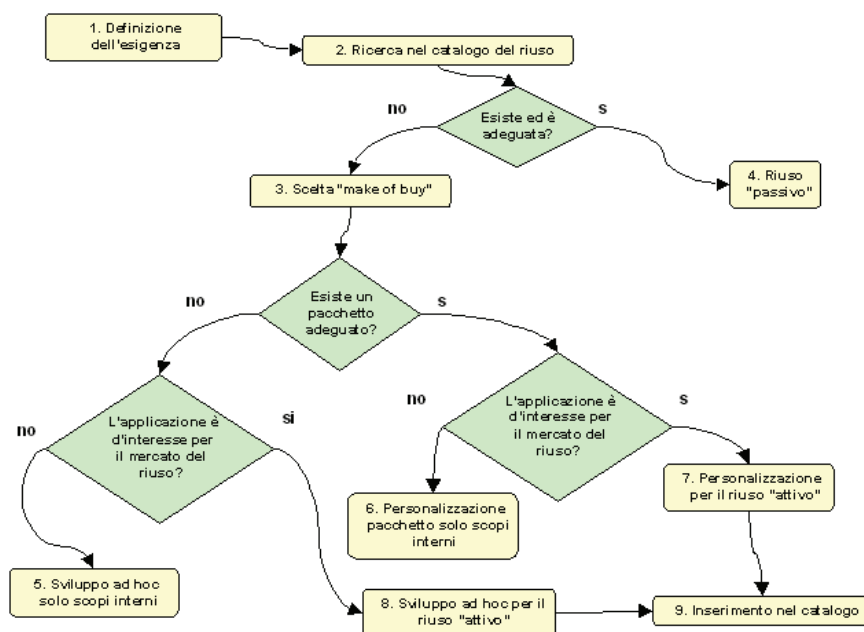


Figura 1: Il processo decisionale per lo sviluppo di una applicazione software, CNIPA.

In sintesi le tipologie introdotte sono quelle del i) riuso in cessione semplice in cui una amministrazione cede completamente l'applicativo a un'altra, ii) riuso con gestione a carico del cedente in cui oltre a cedere l'applicativo

l'amministrazione proprietaria del software si fa carico della manutenzione dello stesso, iii) riuso in facility management in cui l'amministrazione cedente si fa carico oltre che della manutenzione anche della predisposizione e gestione dell'ambiente di esercizio e infine iv) riuso in Application Service Providing (ASP) in cui è un soggetto terzo a farsi carico della manutenzione e dell'esercizio del software per più amministrazioni, che riconoscono il corrispettivo in relazione al servizio ricevuto.

Dalle indicazioni fornite dal CNIPA alle PA, risulta che la scelta della fattispecie di riuso dipenda da diversi elementi che variano in funzione del contesto esaminato.

*“Non si può sostenere, in generale, che una fattispecie di riuso sia migliore di un'altra e il problema va affrontato sotto vari punti di vista. Ad esempio, se è indubbio che la soluzione in ASP presenta dei potenziali vantaggi economici decisamente superiori a quelli previsti dalla semplice cessione di un software – che derivano dalla messa a fattor comune non solo di attività di sviluppo iniziale del software, ma anche di manutenzione e gestione degli applicativi e dei sistemi – va tenuto presente che questi vantaggi si raggiungeranno soltanto se le amministrazioni che ricevono il servizio in ASP sono disponibili ad adeguare le proprie prassi organizzative ad alcune delle caratteristiche del software disponibile ed a conciliare le proprie esigenze con quelle delle altre amministrazioni. Va anche considerato che, mentre il riuso in cessione semplice è una fattispecie che richiede il consenso di due soli soggetti (cedente e ricevente), modalità più complesse quali il facility management ed il riuso in ASP, per essere realizzate con successo, richiedono una azione di indirizzo da parte di soggetti che svolgano efficacemente il ruolo di coordinamento funzionale e tecnico dell'iniziativa.”<sup>4</sup>*

Anche la nuova versione del CAD, entrata in vigore nel 2011<sup>5</sup> riconosce il riuso tra le procedure di approvvigionamento software delle pubbliche amministrazioni e tra gli strumenti per la diffusione di buone pratiche organizzative e tecnologiche. In particolare, prevede per le amministrazioni l'obbligo di comunicare tempestivamente al DigitPA l'adozione delle applicazioni informatiche e delle pratiche tecnologiche, e organizzative adottate, fornendo ogni utile informazione ai fini della piena conoscibilità delle soluzioni adottate e dei risultati ottenuti, anche per favorire il riuso e la più am-

<sup>4</sup> “Linee guida per il riuso delle applicazioni informatiche nelle Amministrazioni pubbliche” a cura di Paola Minasi (CNIPA). URL (ultimo accesso 30/06/2011): [http://www2.cnipa.gov.it/site/\\_files/Linee%20guida%20per%20il%20riuso%20delle%20applicazioni%20informatiche%20nelle%20Amministrazioni%20pubbliche.pdf](http://www2.cnipa.gov.it/site/_files/Linee%20guida%20per%20il%20riuso%20delle%20applicazioni%20informatiche%20nelle%20Amministrazioni%20pubbliche.pdf)

<sup>5</sup> Decreto legislativo n. 235/2010

pia diffusione delle migliori pratiche<sup>6</sup>. Inoltre assegna a DigitPA, sentita la Conferenza unificata, la valutazione e la comunicazione relativa alle applicazioni tecnologiche realizzate dalle pubbliche amministrazioni, idonee al riuso da parte di altre pubbliche amministrazioni anche con riferimento a singoli moduli, segnalando quelle che si configurano quali migliori pratiche organizzative e tecnologiche<sup>7</sup>.

## **7. Scenario del riuso in Italia**

Una recente analisi di alcune esperienze di innovazione organizzativa nelle PA italiane (Spagnoletti e Federici, 2010), ha evidenziato che il fenomeno del riuso oltrepassa il tema della riduzione dei costi di implementazione del software, rappresentando una prassi che può, sotto determinate condizioni, essere veicolo di trasferimento dell'innovazione organizzativa. Riusare un software significa infatti esportare in un altro contesto organizzativo una serie di processi e modelli che sono stati formalizzati all'interno di una organizzazione. Questo è particolarmente applicabile in un contesto normato come quello della PA, in cui diverse organizzazioni erogano esattamente gli stessi servizi, prevedono analoghi meccanismi di funzionamento e basano la propria attività sullo stesso tipo di risorse. Il principio alla base di questa pratica di innovazione è che, sotto alcune condizioni, se una innovazione ha funzionato in contesto organizzativo e si è rivelata utile e di successo, qualcosa di quest'ultima potrà essere trasferita in altri contesti organizzativi. Per questo è importante capire le condizioni affinché anche negli altri contesti si verifichi il successo dell'iniziativa. Probabilmente aspetti come la natura delle routine organizzative, le caratteristiche del territorio, la struttura organizzativa formale e informale, influenzano la possibilità di trasferire una innovazione organizzativa attraverso il riuso di una applicazione software.

Con l'obiettivo di verificare queste ipotesi di ricerca, sono stati analizzati i dati presenti sulla banca dati del riuso del CNIPA, per isolare esperienze di riuso effettivamente realizzate nelle PA italiane. Da una prima osservazione delle 175 soluzioni presenti in banca dati, è possibile individuarne un sottoinsieme di 39 che riportano indicazioni sull'ente o sugli enti riusanti. È su questo sottoinsieme di casi che si è concentrata dunque la nostra analisi al

---

<sup>6</sup> CAD 2010: articolo 68, comma 2-bis

<sup>7</sup> CAD 2010: articolo 70, comma 1

fine di individuare le aree geografiche che hanno visto svilupparsi con successo il fenomeno del riuso.

Sempre da questa prima analisi, è emerso che il fenomeno del riuso di applicazioni software ha interessato maggiormente soluzioni a supporto dei processi organizzativi collegati a servizi di front-office e che i Comuni rappresentano la tipologia di enti maggiormente coinvolti in esperienze di riuso.

Da un punto di vista geografico la Toscana è risultata tra le Regioni più virtuose in tema del riuso, con il maggior numero di casi presenti sulla banca dati (9 soluzioni su 39) e con ingenti investimenti di risorse per incentivare la diffusione di questa logica di innovazione. Da queste considerazioni e da quelle sul tipo di processi/servizi interessati dal riuso di soluzioni software di supporto, si è individuato un caso da analizzare con l'intento di approfondire quali scelte di governance ne abbiano determinato il successo.

## **8. Il progetto AIDA**

Il progetto AIDA (Applicazioni Interoperabili Digitali per l'Amministrazione) riguarda lo sviluppo di un software a supporto alle attività dello Sportello Unico per le Attività Produttive. È stato sviluppato in Toscana sotto il coordinamento del Comune di Livorno e risulta riusato presso 134 enti toscani e 48 di altre regioni italiane. Il perimetro geografico, il numero di amministrazioni coinvolte nel progetto AIDA ed il riconoscimento dello stesso tra le best practice a livello europeo, rende questo progetto un caso di studio interessante per comprendere le dinamiche di diffusione dell'innovazione tecnologica attraverso la pratica del riuso.

Il progetto vede un primo sviluppo negli anni 2003-2005, quando si avverte l'esigenza per le amministrazioni di garantire maggiori funzionalità nei servizi destinati a favorire lo sviluppo delle attività produttive. Questa iniziativa si accompagna alla riforma normativa che prevede la creazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

Lo Sportello Unico rappresenta un modello di business che permette l'erogazione di servizi amministrativi in modalità online, attraverso un processo nel quale l'utente (ad esempio: cittadini, professionisti o imprese) si collega ad un sistema di reti amministrative che elaborano le richieste secondo un approccio "one-stop-shop". In altri termini l'utente si limita a richiedere dei servizi via web ad una interfaccia unica ed attiva così un processo amministrativo che attraversa le varie funzioni e che fornisce in output il

documento richiesto dall'utente (ad esempio: un certificato o una autorizzazione). Le richieste degli utenti derivano da obblighi specifici associati alle diverse attività industriali svolte e vanno dalla "autorizzazione sanitaria per la vendita di particolari prodotti", al "rinnovo di certificati", alla "comunicazione di cessione o di sospensione attività", fino a tutti i possibili servizi che riguardano le imprese. Il progetto è stato realizzato mediante il coinvolgimento di tre partner tecnologici: Infocamere, che ha curato il coordinamento amministrativo e dei servizi certificati per la gestione documentale, e le società Project Srl e Metaware SpA che hanno curato la progettazione, realizzazione, manutenzione, integrazione, consulenza tecnica e giuridica per lo sviluppo dell'applicativo.

Il progetto iniziale, promosso dal Comune di Livorno, ottenne un finanziamento di 860.000 euro da parte del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, risultando tra le iniziative selezionate per il bando sull'e-government del 2003. Tuttavia, questi fondi non furono resi immediatamente disponibili e la Regione Toscana decise di sostenere l'iniziativa, mettendo a disposizione le proprie risorse per consentire l'avvio operativo delle attività. Questo coinvolgimento dell'ente regionale, determinante per la realizzazione del progetto, fu reso possibile grazie all'azione di coordinamento condotta dalla Rete Telematica Regionale Toscana che, riconoscendo negli obiettivi di AIDA una esigenza comune a diversi enti, ha permesso di mettere a fattor comune le competenze disponibili presso gli stessi. Sin dall'inizio del progetto sono stati infatti coinvolti 43 enti comunali toscani, che hanno preso parte al progetto coordinati dal Comune di Livorno su incarico della Regione. Successivamente, le caratteristiche di flessibilità e le funzionalità di AIDA hanno riscontrato l'interesse di altre 100 amministrazioni toscane che hanno deciso di riusare la piattaforma.

<i>AREA</i>	<i>NUMERO ENTI</i>
Lucchese	33
Livornese	18
Senese	39
Pratese	3
Aretina	28
Fiorentina	11

Tabella 2: Distribuzione geografica delle comunità di pratica



Nell'ambito del progetto un ruolo importante è stato giocato dalle comunità di pratica che hanno rappresentato le diverse aree di interesse locali, raggruppando la quasi totalità di comuni in sei aree (Tabella 2). Lo sviluppo di queste comunità è stato incentivato dal coordinatore del progetto con l'obiettivo di instaurare tra enti omogenei da un punto di vista territoriale, sinergie di tipo tecnico, organizzativo, amministrativo ed economico.

Il successo dell'iniziativa è testimoniato dai dati sull'utilizzo del servizio (circa 100 utilizzatori al giorno) ma anche dal forte interesse suscitato sul territorio che ne ha consentito ulteriori sviluppi e integrazioni. Infatti le caratteristiche del sistema ed il modello di governance adottato per la sua realizzazione, hanno consentito di coinvolgere numerose associazioni di categoria e di attivare progetti integrati nell'ambito di finanziamenti regionali della Linea 2 di e-toscana. Questi progetti sono finalizzati allo sviluppo di servizi alle imprese attraverso l'attivazione di collaborazioni con portali locali e regionali, con la Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola media impresa, con la Confcommercio e con gli Ordini professionali dei dottori commercialisti. Nell'anno 2009 è stato ad esempio avviato in via sperimentale, in collaborazione con CNIPA, Regione Toscana e Ministero dell'Interno – Vigili del Fuoco (comando nazionale e provinciale), un servizio telematico che consente l'invio e la gestione completamente online delle pratiche di prevenzione incendi dei Vigili del Fuoco.

## 9. Una lettura in chiave neoistituzionalista

Secondo quanto detto in precedenza, la prospettiva neoistituzionalista prevede che le innovazioni organizzative possano essere analizzate facendo ricorso a considerazioni strategiche e competitive che rientrano nell'area delle discipline economiche. Le innovazioni infatti si scontrano con una resistenza inerziale di tipo istituzionale e si diffondono e prendono piede attraverso processi di istituzionalismo mimetico accentuati da effetti di rete. Pertanto non è possibile interpretare scelte e attività organizzative prescindendo dal ruolo dell'influenza esercitata da prassi istituzionalizzate nell'ambiente cui l'organizzazione appartiene. In particolare, il concetto di isomorfismo istituzionale rappresenta una chiave di lettura per quei processi di inerzia o di cambiamento attraverso i quali le organizzazioni cercano di perseguire ciò che è considerato legittimo nel proprio ambiente istituzionale. Nonostante dunque una forte inerzia istituzionale, il cambiamento evolutivo delle orga-

nizzazioni si diffonde attraverso processi mimetici nell'ambito dei quali le organizzazioni tendono ad imitare i soggetti più legittimati all'interno della propria popolazione di riferimento. In questo modo le organizzazioni cercano di ridurre l'incertezza ambientale, assimilando le innovazioni come nuovi modelli di azioni istituzionali. Un simile processo può essere incentivato attraverso la promozione di luoghi che facilitano la condivisione di strategie e risorse per esplorare e sviluppare nuove tecnologie.

Le analisi sul fenomeno del riuso nella PA italiana e quella sulle dinamiche che hanno prodotto il successo del progetto AIDA, trovano nei principi introdotti dalle teorie neoistituzionaliste una interessante chiave di lettura che cerchiamo di proporre a conclusione di questo capitolo. Le spinte coercitive caratterizzanti l'approccio tradizionale per favorire l'innovazione, costituiscono certamente un fattore rilevante soprattutto in ambito Pubblica Amministrazione ma non sembrano sufficienti a garantire la diffusione di pratiche organizzative quali quella del riuso. Nel caso preso in esame abbiamo riscontrato obblighi normativi, bacheche online, linee guida e regolamenti tecnici che entrano nel merito anche di scelte operative riguardanti il riuso software nella PA. Tuttavia il fenomeno osservato non sembra aver preso piede in maniera uniforme né a livello geografico, né per tipo di tecnologia, né per tipo di enti coinvolti. Questo scenario ci ha spinti ad andare oltre con la nostra indagine per identificare aree isomorfe ed analizzarne le determinanti riconducendole alle altre forze introdotte dal filone teorico preso in esame.

Considerando il riuso una manifestazione esplicita di isomorfismo, o quantomeno una istanza a livello operativo di tale fenomeno istituzionale, possiamo notare come il progetto AIDA abbia messo in luce l'importanza di altri fattori, estranei alle spinte coercitive, che hanno determinato l'adozione di questa pratica nelle pubbliche amministrazioni. In particolare il riuso software e più in generale il trasferimento efficiente di innovazione, sembra essere frutto di una combinazione di spinte di carattere mimetico e normativo per le quali le amministrazioni tendono ad imitare il comportamento di quelle ritenute più virtuose, anche in virtù di una capacità interna di valutare l'innovazione.

Da un confronto con il rappresentante di uno degli enti riusanti (Circondario Empolese Valdelsa), è emerso infatti che la spinta decisiva verso la scelta del riuso di AIDA presso il Comprensorio di propria competenza sia

stata legata al desiderio di uniformarsi alle altre realtà territoriali che avevano già scelto di adottare il sistema. Questa spinta mimetica risulta particolarmente interessante in quanto la legittimazione del comportamento organizzativo degli altri enti riusanti non è avvenuta a livello manageriale ma è stata conseguenza di pressioni esercitate dalle associazioni di categoria e dagli utenti stessi del sistema. In altre parole non è il Comprensorio a voler uniformare il proprio comportamento organizzativo e le proprie tecnologie sulla base di spinte mimetiche ma sono le associazioni di categoria ad individuare nel proprio ambiente competitivo delle prassi legittimate e a richiedere una modifica del proprio ambiente rappresentato in parte dalle PA che erogano servizi alle imprese. In questa logica di sistema aperto, il livello organizzativo si individua in un attore al di sopra sia della singola impresa che del Comune che eroga i servizi e l'interlocutore diventa il soggetto in grado di recepire le spinte mimetiche delle associazioni di categoria. Questo soggetto nel caso in esame diventa il Comprensorio che si dimostra in grado di attuare un cambiamento e legittima pertanto la propria presenza sul territorio.

Un secondo fattore determinante per l'adozione della prassi del riuso e più in generale per il trasferimento efficiente di innovazione tra pubbliche amministrazioni è legato alle cosiddette spinte normative. Con esse si intendono quelle forze di origine cognitiva frutto della professionalizzazione e dello sviluppo di reti professionali trasversali alle organizzazioni, mediante le quali i nuovi modelli si diffondono rapidamente. Questo fenomeno è stato osservato nel caso AIDA all'interno delle associazioni professionali e di categoria che, come già osservato in precedenza, costituiscono un veicolo importante per la definizione e la propagazione di norme che regolano il comportamento organizzativo e professionale. Allo stesso tempo è possibile identificare nel progetto AIDA un'altra fonte di spinte normative, costituita da quei professionisti che occupano posizioni affini all'interno delle pubbliche amministrazioni e che hanno un orientamento e un modo di pensare talmente simili da contrastare il peso delle differenze di tradizione e di sistemi di controllo tra le singole organizzazioni.

In quest'ultimo ambito il progetto AIDA mette in evidenza il ruolo determinante della governance di un progetto IT nei processi di riuso e dunque di istituzionalizzazione di prassi organizzative. Infatti, da un confronto con il capo progetto, è emerso che un fattore particolarmente determinante

per il successo dell'iniziativa è risultato proprio il modello di governance adottato nel progetto. In particolare, favorire lo sviluppo di comunità di pratica all'interno di aree omogenee del territorio toscano ha permesso di individuare degli hub con cui interloquire per arrivare a captare le esigenze del territorio. La partecipazione a queste comunità di rappresentanti delle associazioni di imprese, degli ordini professionali e dunque dei vari portatori di interesse legati al territorio ha consentito di sviluppare un sistema facilmente riusabile che si è evoluto in maniera sostenibile presso tutti gli enti coinvolti. Lo stesso fenomeno di legittimazione di comportamenti organizzativi e delle relative tecnologie di supporto è avvenuto in una serie di spazi e momenti di interazione per la condivisione di schemi cognitivi. Ne sono un esempio i tavoli di lavoro organizzati dalla Regione Toscana e le numerose iniziative seminariali e di incontro con le comunità di pratica organizzate dallo stesso capo progetto.

In conclusione possiamo affermare che la sostenibilità dell'innovazione, rappresentata nel caso in esame dal riuso di una piattaforma software, può essere garantita solo in presenza di meccanismi di governance appropriati. In particolare tali meccanismi devono essere in grado sia di identificare i livelli organizzativi che siano in grado di recepire le spinte mimetiche provenienti dall'ambiente competitivo, sia di coinvolgerli nella gestione di spazi e momenti di interazione per la condivisione di schemi cognitivi che oltrepassano i confini organizzativi.

## **10. Ringraziamenti**

La ricerca si inquadra nell'ambito di un percorso di studi organizzativi sull'innovazione nella PA, avviato nel 2008 dall'associazione Concreta-Mente e sviluppato dal 2009 in collaborazione Centro di Ricerca sui Sistemi Informativi della LUISS Guido Carli.

➤ Paolo Spagnoletti  
pspagnoletti@luiss.it

## **Riferimenti**

Abrahamson, E., and G. Fairchild (1999) "Management fashion: Lifecycles, triggers, and collective learning processes," *Administrative Science Quarterly* (44)4, pp. 708- 740.

- Baskerville, R.L., and Myers, M.D. (2009) "Fashion Waves in Information Systems Research and Practice," *MIS Quarterly* 33(4), p. 647-662
- Cammarota G., Morciano M., Osnaghi A. (2006), Politiche di e-government e "riuso" di programmi applicativi, *Astrid Rassegna* n. 38
- Carson, P.P., P.A. Lanier, K.D. Carson, et al. (2000) "Clearing a path through the management fashion jungle: Some preliminary trailblazing," *Academy of Management Journal* (43)6, pp. 1143-1158.
- Di Maggio P. and Powell W. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press,.
- Fichman R. G. (2004) Going Beyond the Dominant Paradigm for Information Technology Innovation Research: Emerging Concepts and Methods, *Journal of the Association for Information Systems*, Vol. 5 No. 8, pp.314-355
- Greve, H.R., D. Strang, and N.B. Tuma (1995) "Specification and estimation of heterogeneous diffusion models," *Sociological Methodology* (25), pp. 377-420.
- IEEE (1990) *IEEE Standard Computer Dictionary: A Compilation of IEEE Standard Computer Glossaries*. New York
- Pouder R. and John C. (1996), Hot spots and blind spots: Geographical clusters of firms and innovation. *Academy of Management Review* 21(4): 1192-1225
- Spagnoletti P. (2009) "OSPA 2009: un percorso virtuoso verso l'innovazione organizzativa?" in Bertini L., Federici T., Montemaggio M., Spagnoletti P. Eds. "Open Source nella Pubblica Amministrazione", Lulu Enterprise Inc., 2009
- Spagnoletti P. and Federici T. (2010) "Exploring FLOSS implementation in the Public Sector: an empirically grounded framework", *EURAM 2010, Back to the future*, Roma, 19-22 May 2010
- Teo, H.H., K.K. Wei, and I. Benbasat (2003) "Predicting intention to adopt interorganizational linkages: An institutional perspective," *MIS Quarterly* (27)1, p 31.
- Tushman M., and Romanelli E. (1985), *Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation*. *Organizational Behaviour*, 7: 171-222