

L'introduzione del Protocollo informatico in una pubblica amministrazione: uno studio di caso

Maddalena Sorrentino

Dipartimento di Studi Sociali e Politici
Terzo Seminario promosso da ICONA
18 maggio 2006

Agenda

- Il protocollo informatizzato come progetto di punta per la gestione documentale efficiente e trasparente
- Un caso di introduzione del protocollo informatizzato viene analizzato alla luce della teoria dell'organizzazione (il paper è disponibile all'indirizzo: www.sociol.unimi.it)
- Obiettivo dello studio era quello di inquadrare concettualmente il problema della c.d. "resistenza al cambiamento"
- Oggi, a distanza di alcuni mesi dal completamento della prima ricognizione, si avanza la possibilità di studiare il caso anche avvalendosi degli apporti dei policy studies, ed in particolare di quelli che si richiamano alle stesse basi epistemologiche. Tale percorso è appena iniziato



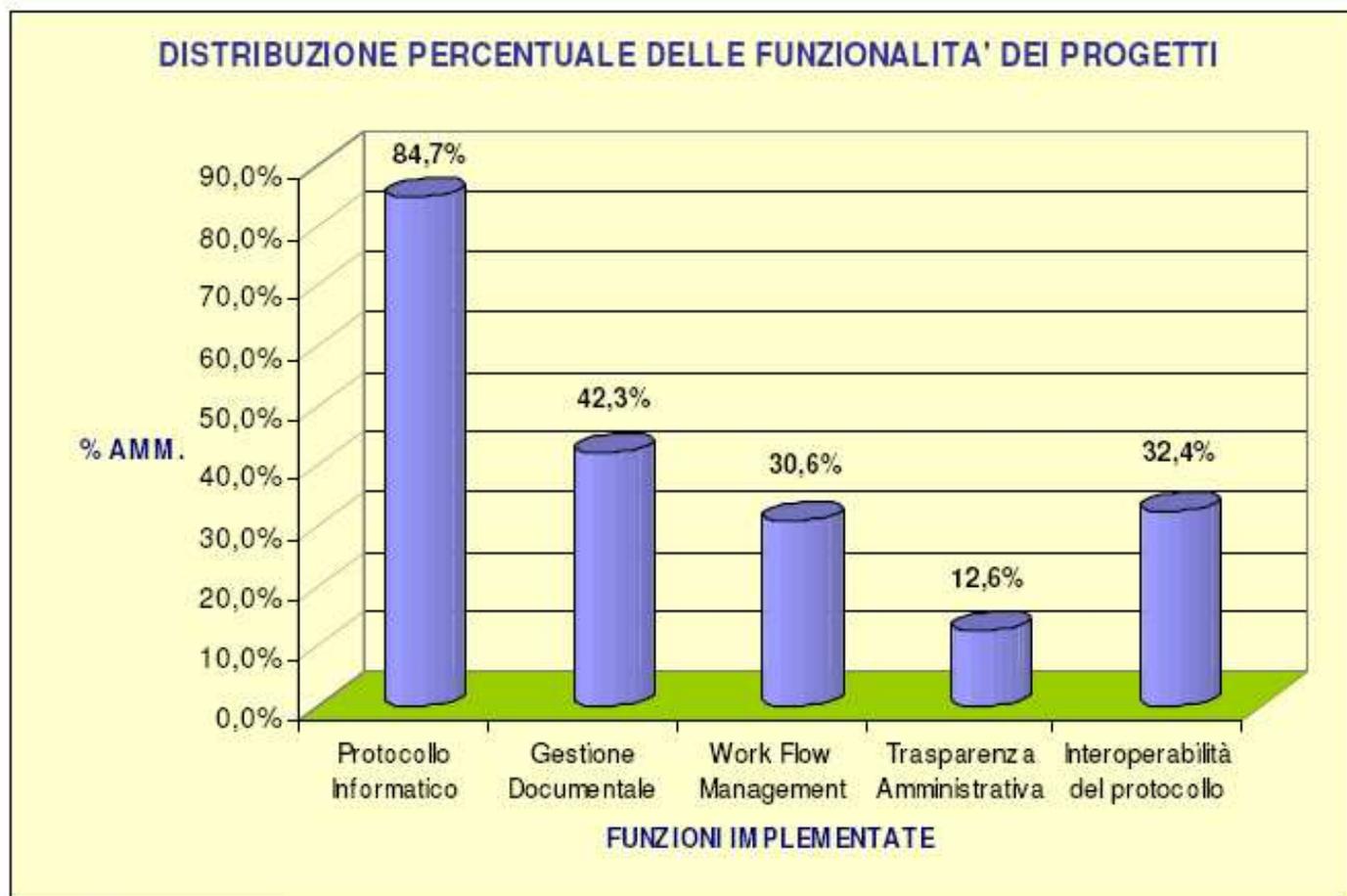
Protocollo informatico: cos'è?

- È un sistema che consente – per ogni documento ricevuto o spedito dall'amministrazione – la registrazione automatica (in forma permanente e non modificabile) degli estremi identificativi (data di invio o arrivo, destinatario, mittente, oggetto, allegati ecc.)
- Non si tratta di un semplice "strumento di segnaturo": esso dovrebbe attuare i principi di efficacia, pubblicità e trasparenza previsti dal DPR 445/2000
- Dal 1° gennaio 2004 è obbligatorio in tutte le amministrazioni pubbliche

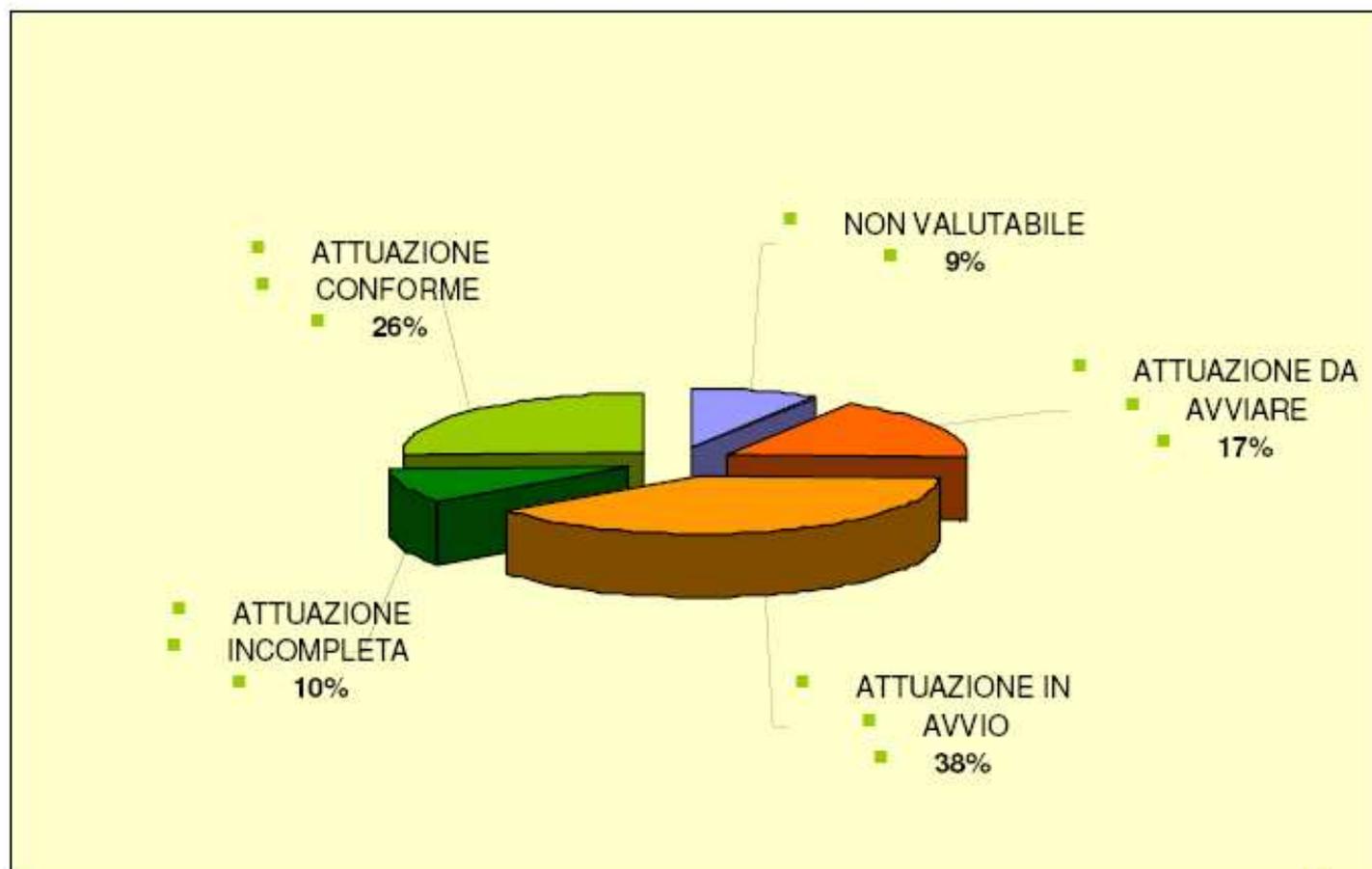
Protocollo informatico: a che punto siamo?

- Meno della metà delle PA centrali ha raggiunto un livello soddisfacente di avanzamento dei relativi progetti (Fonte: Rilevazione CNIPA – riferita ad aprile 2005, effettuata su tutte le 61 amministrazioni centrali – 650mila dipendenti, vedi: <http://protocollo.gov.it/>)
- I progetti attivati hanno avuto un basso impatto sul totale dei documenti gestiti attualmente

FUNZIONALITA' IMPLEMENTATE NEI PROGETTI ASSESSMENT 2005



ATTUAZIONE



Sintesi del caso di studio

- È stato analizzato un Ente che, in virtù di un piano regionale varato nel 2002, si muove "a tutto campo" sul fronte tecnologico e ricopre una posizione centrale nei processi di e-government avviati nel territorio di riferimento
- Nel 2003 l'Ente ha commissionato a un fornitore IT lo sviluppo di un portale web rivolto sia alle strutture interne che ai cittadini
- La prima applicazione resa disponibile (mediante intranet) ha riguardato l'attività di catalogazione e archiviazione dei documenti (cosiddetto Protocollo informatizzato)
- In un paper sono stati analizzati gli effetti organizzativi di questo progetto
- Il Protocollo informatizzato (associato alla firma digitale) si è accompagnato - in alcuni casi - a fenomeni di **resistenza**, sotto forma di:
 - Rifiuto o mancato utilizzo del nuovo sistema, variamente motivato dagli interessati e, spesso, avallato dagli stessi responsabili di unità operative
 - Ritorno ai precedenti registri cartacei
 - Ritardi nell'identificazione dei titolari delle attività di gestione documentale e firma digitale
- L'Ente è intervenuto mediante:
 - Iniziative di formazione mirata (es. "formazione formatori" su base locale)
 - *Tutorship* e affiancamento degli addetti (operatori + responsabili degli uffici)
 - *Moral suasion*
- Il Protocollo informatizzato è partito **prima** della data di decorrenza ufficiale

Prima chiave di lettura

- L'Ente ha adottato un approccio **razionale** verso l'innovazione tecnologica:
 - Ridefinendo il proprio ruolo (che in passato riguardava soltanto l'esercizio dei sistemi informativi) alla luce di un apposito Piano regionale che, tra l'altro, ha fissato un "sistema" di architetture informatiche di riferimento
 - Assumendo una posizione centrale nei processi di progettazione, adozione e utilizzo delle applicazioni IT (a partire dallo studio di fattibilità)
 - Mettendo in atto una serie di accorgimenti (es. coinvolgimento degli uffici nelle fasi di analisi e sviluppo applicativo, uso di prototipi, formazione e addestramento ecc.) comunemente ritenuti capaci di favorire l'accettazione e l'integrazione delle nuove applicazioni IT (ottica di **prevenzione** della resistenza)
- L'introduzione del Protocollo (associato alla firma digitale) ha suscitato - in alcune unità organizzative destinatarie - fenomeni di opposizione, a fronte dei quali l'Ente è intervenuto mediante una serie di "contromisure"
- Le nuove azioni sono "andate a segno"

Limiti interpretativi

- I fenomeni di resistenza hanno interessato persone collocate in diverse posizioni gerarchiche
- Nell'ambito della medesima unità organizzativa si è osservata la compresenza di situazioni ibride
- La chiave di lettura razionale non spiega perché, alla fine, la resistenza sia stata superata anche da parte di chi non era stato coinvolto nelle iniziative "preparatorie"

Occorre una chiave di lettura capace di interpretare in modo diverso non tanto la "resistenza", quanto il più generale rapporto tecnologia-organizzazione

Una chiave di lettura alternativa

- L'impiego di schemi di analisi che facciano propria una concezione di organizzazione diversa da quelle prevalenti ("processo di azioni e decisioni") potrebbe – sperabilmente – offrire nuovi contributi alla comprensione della "resistenza al cambiamento"
- Esistono livelli decisionali multipli e interconnessi
- La teoria dell'agire organizzativo (Maggi, 1990; 2003), unitamente alla teoria della regolazione congiunta (Reynaud, 1989; de Terssac, 1993) utilizzate per leggere il caso di studio
- Il caso pone al centro dell'interesse una problematica fondamentale nella ricerca, ossia la regolazione

Schemi analitici adottati

- La **teoria dell'agire organizzativo** e la **teoria della regolazione congiunta** usate per chiarire i modi con cui il Protocollo informatizzato ha contribuito ai processi di strutturazione organizzativa
- “L'*autonomia* comporta indipendenza, significa capacità di regolarsi da sé, quindi capacità di governo dei propri processi d'azione. La *discrezionalità* indica spazi di azione che un processo regolato dall'esterno prevede non vincolati, ove l'attore può/deve scegliere tra alternative, in un ambito di dipendenza” (Maggi, 1993)
- L'analisi ha considerato i processi decisionali che si accompagnano alle scelte di: *progettazione, adozione e utilizzo* degli artefatti tecnologici (Masino, 2000)
- Il concetto di *regolazione congiunta* (de Terssac, 1993) consente di interpretare il processo di regolazione come una relazione di complementarità tra diverse fonti di regole

Una possibile rilettura (esempi)

- Ai livelli superiori, per effetto della presenza del nuovo artefatto, si ampliano gli spazi in tema di organizzazione interna e assegnazione dei compiti
- Ai livelli esecutivi i margini di manovra si riducono, diventa più difficile assumere comportamenti non conformi (es. protocollazione "casuale" o non rispettosa dell'ordine cronologico)
- La smaterializzazione dei documenti è stata letta (da parte di alcuni) come riduzione della visibilità/dello status
- Gli automatismi racchiusi nel sistema hanno ridotto la necessità di ricorrere agli operatori più esperti per ricostruire situazioni dubbie o particolari
- Ai livelli superiori vi sono stati tentativi di eludere l'esercizio della discrezionalità (es. evitare di affrontare i c.d. "ruoli di fatto")
- Il ritorno unilaterale al vecchio sistema manuale è stato una sorta di tentativo di "rinegoziazione" delle regole

Una possibile rilettura (continua)

- In sede di **progettazione** è stato deciso di dotare il Protocollo informatizzato di funzionalità di:
 - Codifica
 - Archiviazione
 - Ricerca documentale
- I livelli operativi (inizialmente non considerati in fase di scelte di **adozione**) hanno rivisto – in itinere – la loro personale posizione
- In sede di **utilizzo**, il sistema ha reso possibili nuove opportunità d'azione, sia pure in un ambito più vincolato (eteroregolato)
- Una volta che il sistema è entrato in uso, i livelli operativi hanno riconsiderato le ragioni che li avevano indotti a intraprendere un corso d'azione che ne escludeva l'utilizzo diretto

Limiti dello studio e lezioni apprese

- Lo studio descrive l'introduzione di un sistema "obbligatorio" e "orizzontale", ma non è detto che altri tipi di applicazioni software diano luogo allo stesso tipo di esiti
- La situazione che ha portato all'utilizzo generalizzato del protocollo informatizzato non va considerata né ottimale (il compromesso raggiunto dalle parti in causa costituisce un "insieme soddisfacente") e neppure definitiva (vi è "un processo di ricerca permanente di una soluzione incessantemente rinegoziata", de Terssac 1993, p. 57), tuttavia l'efficacia esplicativa dello schema teorico resta intatta
- Ogni artefatto tecnologico può implicare la trasformazione di un'attività, di una funzione, di una prassi operativa; ma, nel contempo, è anche e sempre trasformazione delle caratteristiche e delle modalità di regolazione di un sistema

Sviluppi: una possibile convergenza disciplinare per lo studio dell'e-gov

- L'aspetto *negoziale* intrinseco all'azione organizzativa
- La visione processuale rivolta sia all'attore che al sistema

rappresentano punti di contatto tra studi organizzativi e policy inquiry. Di quest'ultimo ambito disciplinare, in particolare, appaiono interessanti due aspetti:

- l'enfasi sull'implementazione
- approccio incrementale

Implementazione = momento della verità
(Regonini, 2001)

Muddling through (Lindblom, 1959)

Engineering vs. Gardening (March&Olsen, 1983)

Cultivation vs. Design (Ciborra&Hanseth, 1998)

Inoltre.....

- La convergenza disciplinare appare quanto mai opportuna, considerato che – finora – l'e-gov si è connotato come “non partisan, technocratic reform that would improve public sector performance and democracy” (West, 2005, p.167)
- In futuro, questa “neutralità” è destinata a scomparire e l'egov sarà sempre più simile alle “normali” politiche pubbliche

Implicazioni (provvisorie)

- Sul piano descrittivo:
 - il focus si estende dalla fissazione di criteri da utilizzare in sede di progettazione a tavolino, si considera l'intero "ciclo di vita" dell'e-gov. L'implementazione (ossia il momento di effettiva adozione e utilizzo delle soluzioni) è centrale
 - gli scostamenti rispetto ai piani diventano occasioni per (ri)orientare l'azione futura
- Sul piano normativo:
 - condizioni e vincoli preesistenti vengono riconosciuti e considerati
 - le problematiche legate ai rischi dell'e-gov vengono considerate sin da subito
 - si pongono le basi per costruire metodi di valutazione alternativi rispetto alla prospettiva razionale