

# Regolazione organizzativa e e-government

---

Maddalena Sorrentino  
Università degli Studi, Milano

## 1.1 Introduzione

Una lettura aggiornata sullo stato della riflessione riguardante l'e-government permette di riconoscere l'esistenza di una pluralità di contributi, spesso assai differenziati dal punto di vista dell'oggetto di studio e dei metodi di ricerca. La maggior parte degli studi tende a considerare l'e-government come un "catalizzatore" dell'innovazione nella "macchina pubblica", una delle principali "leve del cambiamento" per l'attuazione degli obiettivi di "ammodernamento" (Lenk, 2002). Altri contributi, invece, sottolineano l'impossibilità di trasporre acriticamente al settore pubblico gli stessi criteri di adozione e uso delle tecnologie utilizzati in ambito aziendale (si veda, ad esempio: Traunmueller e Wimmer, 2004). Al centro di questo approccio vi è il riconoscimento che qualunque accezione dell'e-government non può non considerare l'operare di complesse interazioni sociali, di eventuali conflitti e di incerte congetture.

L'eterogeneità degli schemi analitici rende difficile il confronto tra le posizioni e, inoltre, finisce per lasciare spazio a interventi di forte impronta tecnica, dove la riflessione organizzativa è assai circoscritta. Allo stato, un ragionamento sistematico che affronti il tema del governo digitale "dalle origini" non è stato ancora proposto.

Il presente articolo muove dalla convinzione che sia necessario avviare una discussione sulle differenti impostazioni sottese alla nozione di e-government. L'obiettivo è cercare di pervenire a una diversa, e sperabilmente più adeguata, concettualizzazione di tale termine. A questo scopo, la capacità interpretativa propria di alcune teorie di stampo organizzativo è discussa e applicata a un esempio riguardante un'amministrazione pubblica italiana. Il caso si concentra intorno a una problematica

---

\* Questo lavoro si è avvalso del supporto dei fondi di ricerca FIRST (Fondi interni ricerca scientifica e tecnologica), anno 2003 e 2004, dell'Università degli studi di Milano

fondamentale nella ricerca organizzativa, ossia alla regolazione. Si cercherà di dimostrare che occorre rivolgere l'attenzione in questa direzione per intraprendere una discussione e un confronto su basi diverse tra le diverse proposte teoriche.

## 1.2 Concetto di e-government

Il termine e-government, analogamente all'e-commerce, è stato coniato all'epoca della cosiddetta "new economy", ossia nella seconda metà degli anni '90. Come nel caso dell'e-commerce, l'interesse nei confronti di questo tema ha preso le mosse dal mondo professionale e dei fornitori di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mentre in ambito accademico l'attenzione si è manifestata in fase successiva. L'interesse per questo campo di ricerca ha prodotto una mole rilevante di studi, spesso definiti nella letteratura anglofona con termini quali: egovernment (con o senza trattino), governo digitale, e-governance, governo elettronico, e governo online. Nel prosieguo dell'articolo verrà utilizzata la denominazione e-government, in quanto la più diffusa (Andersen, 2004).

L'e-government è diventato una priorità nell'agenda nazionale dei Paesi dell'Unione Europea: la spesa destinata a questa voce costituisce il motore principale alla base degli investimenti in tecnologia (EITO, 2004) da parte del settore pubblico. e-government è un termine che è ormai entrato a far parte del lessico comune. Numerosi e variegati sono i significati che esso ha assunto nel tempo. Il Forum per la Società dell'informazione fa ricadere in questo termine "gli aspetti (...) che si riferiscono all'utilizzo delle moderne tecnologie ICT nel processo di ammodernamento dell'amministrazione del Paese e che comprendono le seguenti categorie di azioni:

- azioni di informatizzazione dirette a migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni;
- azioni dirette a informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese spesso implicanti un'integrazione tra servizi di varie amministrazioni;
- azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni" (2000, p. 180).

L'OECD (2004) definisce l'e-government come "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento a Internet, come strumento per migliorare l'amministrazione". Lo stesso documento riassume così i diversi modi di intendere l'e-government:

- distribuzione di servizi telematici e svolgimento di altri tipi di attività mediante Internet;
- uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) in qualunque attività svolta dalle amministrazioni pubbliche;
- uso delle ICT per trasformare le amministrazioni pubbliche o per dar vita a nuove forme di amministrazione tutte incentrate sull'impiego di tecnologie.

Un'altra definizione, tra le tante, pone l'accento sui destinatari dell'azione di governo: privati cittadini, comunità, imprese e organizzazioni non-profit, altre amministrazioni. L'e-government veicola una "visione" che implica (Traunmueller, Wimmer, 2003):

- la modernizzazione della macchina amministrativa, inclusa la riorganizzazione e ristrutturazione delle amministrazioni pubbliche;
- la reingegnerizzazione dei processi amministrativi per consentire l'accesso ai servizi mediante tecnologie innovative;
- la messa a disposizione di servizi che prevedano il coinvolgimento attivo e intenso dei cittadini alla vita democratica;
- l'integrazione tecnica e la connessione di organizzazioni e cittadini per realizzare un governo senza ostacoli (*seamless*), secondo i piani d'azione emanati a livello europeo.

Ciascuna delle definizioni riportate sottolinea – sia pure con enfasi diversa – il ruolo cruciale svolto dalle tecnologie dell'informazione. L'e-government è ritenuto – invariabilmente – fattore decisivo per promuovere e accelerare i processi di innovazione del settore pubblico, e per instaurare nuovi tipi di interazione a livello interistituzionale e verso le varie categorie di interlocutori. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e in particolare Internet, rappresentano un elemento catalizzatore e, al tempo stesso, “lo” strumento per reinventare (Osborne e Gaebler, 1995) le modalità di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche e per offrire servizi più efficaci e facilmente accessibili mediante l'uso di mezzi tecnologicamente avanzati.

La visione dominante tende a considerare l'e-government come un potente strumento, capace di trasformare la pubblica amministrazione. Predominano le visioni semplificate, e non di rado semplicistiche, anche se dietro la stessa locuzione si possono trovare interventi di natura diversa relativi a piani differenti. Restano sullo sfondo i fondamenti concettuali che, una volta tradotti in soluzioni organizzative, possono influire sui modi concreti di strutturare i processi di lavoro e le attività delle amministrazioni pubbliche. È impressione di chi scrive che il dibattito sull'e-government, sia scientifico che professionale, non rifletta completamente questo fatto.

### 1.3 L'e-government nella letteratura

Una lettura aggiornata sullo stato della riflessione organizzativa riguardante l'e-government permette di riconoscere l'esistenza di una pluralità di contributi, spesso assai differenziati dal punto di vista dell'oggetto di studio e dei metodi di ricerca. La rassegna che segue non pretende di essere esaustiva, se non altro per questioni di spazio. Essa, tuttavia, può costituire il punto di avvio per ulteriori approfondimenti. Prima di richiamarne i tratti caratterizzanti, occorre osservare che, anche nell'ambito di ciascuno dei raggruppamenti che verranno esposti qui di seguito, sono identificabili diversi filoni di ricerca, ciascuno caratterizzato da un proprio profilo, pur in presenza di intrecci, zone di sovrapposizione e potenziali frizioni.

La maggior parte degli studi tende a considerare l'e-government come un “catalizzatore” dell'innovazione nella “macchina pubblica”, una delle principali “leve del cambiamento” per l'attuazione degli obiettivi di “ammodernamento” (Lenk, 2002). “La tecnologia può costituire l'innescò per un processo di riorganizzazione interna... e diventare il presupposto alla modernizzazione dell'organizzazione pubblica nel suo

complesso” (Micelli, 2004). Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) utilizzate per attuare i programmi di e-government, invariabilmente, conducono all’empowerment degli addetti e dei cittadini-utenti, quindi le ricerche che aderiscono a questa impostazione indicano accorgimenti e tecniche per massimizzare le probabilità di successo e minimizzare i rischi di fallimento dei progetti (McIvor et al, 2004; Westerback, 2000). Le tecnologie che fanno capo a Internet hanno il potenziale di accrescere la trasparenza dei processi che hanno luogo nell’ambito delle amministrazioni pubbliche. L’accresciuta trasparenza non si limita alla dimensione interna, ma investe anche il rapporto con i cittadini che si rapportano con le amministrazioni (McIvor et al., 2004).

Altri contributi, invece, sottolineano l’impossibilità di trasporre acriticamente al settore pubblico gli stessi criteri di adozione e uso delle tecnologie utilizzati in ambito aziendale (si vedano, ad esempio: Kraemer e King, 2003; Traunmueller e Wimmer, 2004). Al centro di questo approccio vi è il riconoscimento che qualunque accezione dell’e-government non può tenere conto dell’operare di complesse interazioni sociali, di eventuali conflitti e di incerte congetture. Gli studiosi che aderiscono a tale impostazione sostengono che l’e-government non può essere interamente pianificato e “applicato” (Andersen, 2004). L’osservazione è che oggi le amministrazioni pubbliche sono sulla strada sbagliata, se si aspettano di conseguire dall’e-government vantaggi e benefici diversi da quelli che finora sono riuscite a ottenere dall’impiego delle tecnologie dell’informazione (information technology, IT). Di conseguenza, l’ideale traiettoria lineare che dalla progettazione dovrebbe condurre all’entrata in uso delle nuove soluzioni è ritenuta impraticabile a causa, ad esempio, della presenza di barriere culturali (“silo cultures”, secondo McLoughlin e Badham, 2005), dissonanze e inerzie (Davenport e Horton, 2004). Inoltre si sottolinea come nei sistemi sociali complessi e laschi quali le amministrazioni pubbliche, il cambiamento tecnologico si accompagna spesso a conseguenze inattese e a effetti contraddittori (Bifulco e De Leonardis, 1997). “L’e-government è tutt’altro che obiettivo”, secondo McLoughlin e Badham (2005, p. 20), inoltre i relativi progetti devono fronteggiare un divario tra le aspettative di coloro che commissionano le soluzioni, le esperienze di chi le utilizza e gli obiettivi dei fornitori. Questi autori contrappongono a quella che definiscono “visione monodimensionale” dell’e-government – incentrata su un approccio soggettivista - una prospettiva denominata “sociotecnica” (“e-government as sociotechnology”, p. 20).

### 1.4 Una concezione alternativa

Il paragrafo precedente ha cercato di offrire una lettura aggiornata – certamente non esaustiva - sullo stato della riflessione organizzativa nel campo dell’e-government e ha fatto emergere l’esistenza di due concezioni prevalenti (ancorché non dichiarate esplicitamente o non riconoscibili): una di tipo razionale-meccanicista, che sancisce il determinismo delle strutture sui comportamenti, e un’altra concezione di stampo soggettivista che invece afferma l’indeterminismo dei comportamenti organizzati sulla sola base dell’interazione tra individui.

Entrambe queste concezioni hanno l'effetto di reificare l'organizzazione, riducendola a entità concreta. Simon (1947), Thompson (1967) e Maggi (1990) propongono invece un'accezione di organizzazione intesa come "attività dell'organizzare", come processo di azioni e decisioni guidate da razionalità limitata. Nella concezione di azione organizzativa l'e-government trova uno spazio coerente, in quanto rappresenta la "qualificazione strumentale di quel processo di azioni e decisioni che costituisce il processo organizzativo" (Masino 2000, p. 12). L'e-government inteso come una dinamica, anziché come un'entità che si comporta come una macchina o un organismo, consente di superare la contrapposizione tra e-government e e-governance tipica degli approcci che fanno propri gli assunti funzionalistici (nell'accezione di Grönlund e Horan (2004) l'e-government fa riferimento alla singola amministrazione pubblica, mentre il termine e-governance include entità al di fuori di tali confini).

Nell'e-government inteso come processo sono distinguibili tre componenti, corrispondenti ai tre piani analitici rinvenibili all'interno di ogni azione e decisione organizzativa: a) la componente istituzionale che riguarda la scelta del campo d'azione e che si esprime negli obiettivi che attivano il processo e che al contempo lo vincolano; b) la componente tecnica, che consta nella scelta dei mezzi tecnici (tecnologia) strumentali alle scelte di campo e che si concretizza nelle attività tipiche svolte dall'amministrazione pubblica considerata; c) la componente strutturale che consiste nella scelta delle modalità di controllo e di coordinamento delle decisioni e delle azioni e che si esprime nella concreta modalità di ordinamento e di regolazione del processo (struttura). A propria volta, nell'ambito della struttura si possono distinguere analiticamente due dimensioni: la struttura dei compiti (in cui si articolano le attività) e la struttura sociale che invece riguarda le persone che concorrono nello svolgimento dei compiti (Maggi, 2000, p. 40). Le tre componenti del processo possono essere distinte soltanto sul piano analitico in quanto – benché basate su logiche diverse e peculiari – nel concreto l'azione non è dissociata o dissociabile dall'azione istituzionale e/o tecnica: "l'organizzazione è formata da azioni tecniche e da azioni istituzionali, che sono strutturate" (ibidem, p. 78).

## **1.5 L'uso del Protocollo informatizzato in una pubblica amministrazione locale**

La pubblica amministrazione considerata (d'ora in poi definita Ente) è un ente territoriale sovracomunale di grandi dimensioni, nei cui compiti istituzionali rientra la realizzazione di interventi di informatizzazione che hanno portato, in brevissimo tempo, alla realizzazione di infrastrutture e servizi per l'e-government, ad uso sia delle unità organizzative interne (cui fanno capo circa 7.000 dipendenti), che dei cittadini, delle istituzioni e delle imprese presenti sul territorio di riferimento.

Fino a poco tempo fa, il ruolo dell'Ente era circoscritto alla messa in esercizio e gestione di apparati e programmi software che ciascuna struttura (assessorato, direzione, area, settore ecc.) provvedeva ad acquisire direttamente, rivolgendosi al mercato. Nel 2001 l'amministrazione regionale cui l'Ente appartiene varò un "Piano strategico di indirizzo e di governo sulla società dell'informazione", volto al potenziamento

delle infrastrutture necessarie per l'attuazione dell'e-government. Piani successivi hanno definito nei dettagli i requisiti che – da quel momento in poi - avrebbero dovuto caratterizzare le nuove applicazioni informatizzate, in accordo con i dettami fissati a livello nazionale. Questo insieme organico di “piani regolatori” ha permesso di fissare – per la prima volta - delle linee-guida comuni in materia di informatizzazione. In parallelo, l'Ente ha preso in carico le attività connesse all'acquisizione di soluzioni e servizi IT per conto dell'intera amministrazione di appartenenza.

Il terreno su cui l'Ente ha potuto praticare il “nuovo corso” in tema di progetti informatici ha riguardato la realizzazione di un portale web (il primo) su cui veicolare servizi di e-government rivolti ai cittadini, alle imprese, ma anche alle strutture interne. Il primo servizio ad essere reso disponibile mediante portale è stato il cosiddetto protocollo unico. L'attività di protocollazione certifica provenienza e data di acquisizione di un documento, identificandolo univocamente nell'ambito di un archivio cronologico. Negli intenti dei piani nazionali di e-government, questo processo - unitamente alla diffusione dell'uso della posta elettronica e della firma digitale - costituisce il punto nevralgico di tutti i flussi di lavoro tra (e nelle) amministrazioni pubbliche.

L'implementazione del portale ha segnato un punto di svolta rispetto al passato: l'Ente ha assunto un ruolo attivo, di vero e proprio punto di snodo, affiancando le amministrazioni destinatarie delle soluzioni ICT, coordinando gruppi di lavoro misti che hanno lo scopo di favorire la condivisione delle informazioni tra le diverse strutture coinvolte. L'Ente interagisce con i fornitori occupandosi di tutti gli aspetti contrattuali; inoltre coordina le fasi di collaudo tecnico e di formazione del personale. Una volta entrata in esercizio, la nuova soluzione va ad affiancarsi alle altre applicazioni gestite da risorse dell'Ente.

Quando il nuovo sistema protocollo fu completato e fu avviata la fase di parallelo (ossia di compresenza del vecchio e del nuovo sistema per un certo periodo di tempo), l'Ente riscontrò che in alcuni settori il nuovo sistema era stato abbandonato a favore di un ritorno ai tradizionali registri cartacei. Gli addetti tendevano a considerare la procedura informatizzata difficile ed eccessivamente gravosa. Per altri rappresentava una “perdita di tempo” incomprensibile, ritenuta incapace di apportare vantaggi concreti rispetto ai metodi manuali. Negli uffici in cui la nuova soluzione restava inutilizzata, si adducevano motivi di natura tecnica (guasti e malfunzionamenti) quasi sempre avallati dai responsabili:

L'Ente decise di fissare un termine entro cui tutte le strutture avrebbero dovuto utilizzare il protocollo unico in via esclusiva, e nel contempo avviò un piano di azioni congiunte rivolte a diversi tipi di destinatari. Anzitutto fu varato un programma di “formazione formatori”. A ciascun formatore dislocato sul territorio fu affidata la tutorship di un certo numero di addetti. A questi ultimi (manager compresi) è stato consentito di avvalersi direttamente del supporto dei tutor anche dopo la conclusione del previsto periodo di affiancamento. L'Ente, poi, d'intesa con la Direzione del Personale, decise di avviare uno specifico programma di sensibilizzazione rivolto alle posizioni di vertice.

In parallelo, i manager a capo di unità organizzative furono invitati a varare il rispettivo regolamento interno. Questa richiesta costrinse i vertici a “guardare dentro” ai propri processi documentali e alle correlate responsabilità, individuando esplicita-

mente e in modo formale compiti e attribuzioni in capo ai singoli collaboratori. Peraltro, a seguito di questo intervento fu possibile – da parte dell'amministrazione regionale – varare un sistema unificato di accesso in sicurezza alle risorse telematiche.

L'Ente decise inoltre di inviare sistematicamente ai diversi capi area un "flusso di ritorno" periodico, contenente dati informativi a vari gradi di dettaglio. Questo supporto, chiaramente non disponibile quando ogni unità organizzativa adottava metodi cartacei, dà a ciascun responsabile la cognizione concreta dei principali parametri relativi alla gestione documentale e allo stato dei processi documentali. Il protocollo unico informatizzato poté partire definitivamente 10 giorni prima della scadenza, fissata dalla legge al primo gennaio 2004.

### 1.5.1 Commento al caso

Un approccio funzionalista (come potrebbe essere quello socio-tecnico o delle Relazioni umane) utilizzato come chiave di lettura del caso esaminato suggerirebbe che, in occasione del progetto di sviluppo del Protocollo informatizzato, l'Ente ha scelto di mettere a punto una soluzione ottimale, operando scelte organizzative tese a soddisfare una serie di presupposti che comunemente sono ritenuti capaci di favorire l'accettazione delle soluzioni informatizzate, in un'ottica di "prevenzione" dei fenomeni di resistenza (Dent e Galloway Goldberg, 1999; Newman, 1989). In questa chiave vanno lette le iniziative di formazione, addestramento, istituzione di gruppi di lavoro a vari livelli sin dalle fasi di progettazione del nuovo artefatto. In sostanza, l'Ente si proponeva di riuscire a conciliare le disposizioni normative (obbligatorie) relative al protocollo informatizzato con le necessità delle unità organizzative e dei rispettivi addetti che, per la prima volta, si trovavano a dover utilizzare un'applicazione software disponibile in modalità intranet. Tale soluzione andava a sostituire prassi di tipo manuale ormai superate.

Le manifestazioni di resistenza – che si sono verificate *malgrado* gli accorgimenti messi in atto prima e durante l'introduzione effettiva del nuovo protocollo - possono essere lette come indicatori di varianza (ossia di scostamento dei risultati effettivi rispetto alle prescrizioni stabilite in anticipo) che hanno indotto l'Ente a cercare possibili rimedi e azioni correttive. Lo scopo, secondo una efficace espressione di Martino et al. (2000, p. 324), è "immunizzare" (*immunizing*) gli individui. Le iniziative di formazione e gli incontri col management promossi dall'Ente hanno avuto come obiettivo quello di stimolare le persone (a partire dai responsabili) a mutare i loro atteggiamenti e comportamenti nei confronti di un nuovo artefatto tecnologico, assicurandone il "miglior adattamento" a una situazione di lavoro in gran parte data. In sintesi, questo tipo di interpretazione, dai forti connotati funzionalistici, non permette di cogliere in modo soddisfacente alcuni aspetti cruciali del caso qui esaminato, come le implicazioni relative agli aspetti di regolazione organizzativa.

La teoria dell'agire organizzativo (Maggi 2003, 1993) offre invece un apporto particolarmente utile e chiarificatore in tale direzione, soprattutto grazie alle nozioni di autonomia e di discrezionalità. "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" (ibidem, p. 10). Riflettendo in termini di teoria dell'agire organizzativo e di teoria della regolazione congiunta (concepita da Reynaud (1989) e successivamente ripresa da de Terssac, 2003) diventa possibile gettare luce sui modi con cui l'artefatto software ha contribuito ai processi di strutturazione organizzativa.

*Autonomia.* La sostituzione delle prassi precedenti con prassi che prevedono l'utilizzo di strumenti informatici ha comportato maggiore complessità tecnica e un più elevato sforzo cognitivo da parte degli addetti alla protocollazione. L'ambito d'azione di tali operatori è sottoposto a un nuovo vincolo, di fatto non negoziabile: essi devono procedere alla registrazione della corrispondenza e dei documenti rilevanti, rispettando l'ordine cronologico (con i registri cartacei era relativamente facile derogare a tale prescrizione). Dagli esiti della loro azione dipendono le fasi successive di trattamento vero e proprio della singola "pratica" da parte di altri addetti dell'ufficio. Inoltre l'artefatto software ha generato regole eteronome, non presenti quando le stesse attività erano svolte con metodi manuali. L'accesso al sistema (per attività di consultazione, inserimento, modifica dei dati) è stato disciplinato in modo tale da garantire la riservatezza delle informazioni trattate, diversamente da quanto avveniva con i precedenti registri cartacei che, spesso, giacevano incustoditi sui tavoli senza alcuna precauzione.

Il sistema prevede una serie di automatismi (ad es. in sede di classificazione dei documenti l'operatore si limita a scegliere l'opzione più appropriata selezionandola da un menu; alcuni dati vengono attribuiti direttamente dal sistema; esiste un programma di *help on-line* attivabile in qualsiasi momento da parte dell'utente; l'archiviazione avviene in modo automatico).

In fase di adozione, alcuni utenti hanno tentato di riaffermare la loro autonomia in vari modi, ad esempio rifiutandosi di adottare certe prescrizioni formali, introducendo nuove regole o modificando quelle vigenti. La maggiore opposizione al nuovo sistema ha avuto origine soprattutto in quegli uffici i cui responsabili, per molti anni, avevano tollerato che alcuni collaboratori derogassero alle regole ufficiali. In passato, con l'uso dei metodi cartacei, era molto frequente che alcuni operatori tendessero a protocollare tutti i documenti in modo passivo o casuale, nel tentativo di ottenere dai propri superiori decisioni favorevoli ai loro interessi. Con la catalogazione automatica dei documenti questo problema viene in gran parte superato. La lentezza con cui alcuni manager hanno varato il regolamento interno relativo alle strutture di propria competenza può essere letta come un tentativo per evitare di affrontare il problema spinoso dei "ruoli di fatto".

*Discrezionalità.* Il sistema informatizzato si è "impadronito" (incorporandole) delle informazioni di governo necessarie alla gestione documentale, dei tempi e dei modi di trattamento delle diverse fasi operative, e delle relazioni tra i soggetti coinvolti. Tuttavia anche i compiti più semplici e ripetitivi svolti con l'aiuto del sistema richiedono l'intervento decisionale da parte dei soggetti agenti. La soluzione informatizzata consente una maggiore libertà d'azione, nel senso che permette di dematerializzare



alcuni flussi di lavoro. Ciò rende possibile il trattamento contemporaneo della medesima pratica (in parallelo, anziché in sequenza) da parte di più addetti.

Grazie alle informazioni statistiche prodotte dal sistema, i manager sono stati messi in condizione di accrescere la propria capacità di controllo organizzativo. Tali informazioni - che prima dell'avvento della nuova tecnologia erano semplicemente o non disponibili o inattendibili - possono essere utilizzate come base per effettuare valutazioni, monitorare lo stato di avanzamento dei singoli procedimenti amministrativi o assumere decisioni sull'organizzazione interna degli uffici.

La fase di implementazione è stata associata a effetti che le diverse categorie di soggetti agenti hanno valutato secondo i rispettivi punti di vista. Da parte del management, il prevalere di timori legati alla riduzione della propria sfera discrezionale o alla perdita di visibilità organizzativa (la smaterializzazione dei flussi era osteggiata perché veniva assimilata a una riduzione di ruolo) ha dato luogo a manifestazioni di inerzia. L'esercizio della discrezionalità non è stato ritenuto positivo per alcune persone collocate ai vertici delle unità operative le quali, fino all'ultimo, hanno cercato ritardare la formalizzazione dei compiti e delle responsabilità all'interno delle strutture. L'intento era di mantenere "opachi" certi meccanismi interni. Sul fronte dei ruoli più operativi, il protocollo unico non ha ricevuto gli input (intesi come: attività, conoscenze, dati, sforzo cognitivo per superare blocchi tecnici ecc.) soprattutto nei casi in cui esso è stato associato ad un aggravio dei carichi di lavoro e ad altre situazioni connotate negativamente, quali ad esempio: il rischio di essere controllati a distanza e la paura di sbagliare. Viceversa, i soggetti agenti hanno assicurato il loro sostegno in tutte le situazioni in cui la nuova soluzione è stata percepita capace di apportare concrete opportunità di miglioramento (es. apprendimento di nuove competenze, riduzione degli errori, minore sforzo, maggiore visibilità, accresciuta comprensione dei processi e così via) in rapporto al settore di appartenenza, all'organizzazione in generale e ai propri pari grado. Un esito del tutto inaspettato legato all'avvio del nuovo Protocollo ha riguardato il "recupero" di alcuni operatori che, all'inizio, erano stati addirittura esclusi dai corsi di addestramento e che invece, grazie agli automatismi del sistema, sono rientrati a pieno titolo nel processo produttivo, migliorando il proprio status professionale. Pare quindi del tutto adeguato concludere che le ragioni che inizialmente avevano indotto alcune persone ad adottare atteggiamenti di rifiuto siano state riconsiderate in itinere, alla luce delle opportunità e dei vincoli connessi al nuovo artefatto software.

In sintesi, nell'ambito del processo che ha portato alla progettazione, adozione e utilizzo del Protocollo informatizzato l'Ente ha fatto leva sia sull'imposizione che sulla contrattazione. Ne è scaturito un processo di "regolazione congiunta", cioè di un compromesso tra diversi tipi di regole, di una negoziazione in parte esplicita e in parte implicita. L'operare simultaneo di questi processi di regolazione congiunta ha l'effetto di riprodurre e alterare continuamente le prassi organizzative. Da un lato, vi è una regolazione direttiva proveniente dai vertici che cercano di "catturare" in modo formale (attraverso procedure) la complessità dei processi di lavoro. D'altro canto, da parte degli addetti, vi è la tendenza a costruire una struttura di regole altrettanto efficace, ancorché non scritta, che mira a colmare le lacune della regolazione direttiva. Il caso dell'Ente ha dimostrato che dalla relazione dialettica tra processi di regolazione

(formale e informale) possono derivare diversi corsi d'azione: cooperazione o, viceversa, tensioni o conflitti. Le decisioni limitatamente razionali dei soggetti agenti possono cogliere o meno le opportunità che si presentano, in un quadro di possibilità che non può essere mai circoscritto o prefissato.

## 1.6 Conclusioni

La principale tesi di questo articolo è che l'e-government richieda una riflessione approfondita alla luce degli apporti della teoria organizzativa. Una rassegna su alcuni contributi disponibili sull'argomento ha consentito di individuare una concezione prevalente di e-government che mostra tutti i limiti delle formulazioni funzionaliste (difficoltà a stabilire "confini", reificazione dell'organizzazione, incapacità di conciliare diversi piani di analisi...).

Il potenziale interpretativo offerto dalla teoria dell'agire organizzativo è stato messo alla prova riportando i dati salienti di un'esperienza di e-government riferita ad una amministrazione pubblica. Nell'analisi del caso è emersa la capacità chiarificatrice di tale teoria con riferimento agli aspetti di regolazione. Adottando questa prospettiva, la parziale accettazione dell'artefatto non è spiegata esclusivamente sulla scorta di elementi riferiti alla personalità degli attori (e infatti l'opposizione e il mancato utilizzo si sono manifestati malgrado il coinvolgimento attuato sin dalle prime fasi progettuali), e neppure a fattori di tipo "oggettivo" quali le funzionalità o i contenuti intrinseci della nuova soluzione software (Ferrara e Sorrentino, 2005; Sorrentino, 2005). Piuttosto, la chiave sembra risiedere nell'operare congiunto delle decisioni e delle azioni.

La situazione che infine ha portato all'utilizzo generalizzato del protocollo informatizzato da parte dell'Ente in questione non va considerata né ottimale (il compromesso cui sono giunte le parti in causa costituisce un "insieme soddisfacente") e neppure definitiva (il compromesso "esprime un processo di ricerca permanente di una soluzione incessantemente rinegoziata", de Terssac 1993, p. 57), tuttavia l'efficacia e la capacità esplicativa dell'impianto teorico utilizzato sono intatte. L'e-government, in quanto processo, è 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.

L'obiettivo che si è cercato di perseguire col presente lavoro rappresenta, pertanto, un primo tentativo di stimolare il dibattito e orientare la ricerca in questa direzione. La sfida è appena cominciata e appare molto promettente.

## Bibliografia

- Andersen, K. V. (2004) *e-government and Public Sector Process Rebuilding (PPR): Dilettantes, Wheelbarrows and Diamonds*, Kluwer, Boston.
- Bifulco L. e De Leonardis O. (1997) *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Davenport, E. e Horton, K. (2004) "A social shaping perspective on an e-Governmental system(ic) failure", in R. Traunmueller (ed.) *EGOV 2004*, LNCS 3183. Springer-Verlag, Berlin.
- de Terssac G. (1993) *Come cambia il lavoro. Efficacia, autonomia, valorizzazione delle competenze*, Etas, Milano.
- Dent E. B. e Galloway Goldberg S. (1999) Challenging "resistance to change". *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 35, n. 1, March.
- EITO (2004) *European Information Technology Observatory*, Hannover.
- Ferrara M. e Sorrentino M. (2005) "Scelte Organizzative e Resistenza al Cambiamento nei Progetti di Informatizzazione", *VI Workshop dei Docenti e dei Ricercatori di Organizzazione Aziendale*, Milano, 3-4 Febbraio 2005.
- Grönlund A. e Horan T. A. (2004), "Introducing e-Gov: history, definitions and issues", *Communications of the AIS*, Vol. 15, p. 713-729.
- Kling R. e Iacono S. (1984) "The control of information systems developments after implementation", *Communications of the ACM*. December, vol. 27, n. 12.
- Kraemer K. L. e King J. L. (2003) "Information technology and administrative reform: will the time after e-government be different?", CRITO, August.
- Lenk K. (2002) "Electronic Service Delivery – A driver for public sector modernization", *Information Polity*, n. 7.
- Maggi B. (1993) Tradizione e innovazione nello studio interdisciplinare del lavoro, in de Terssac G. *Come cambia il lavoro. Efficacia, autonomia, valorizzazione delle competenze*, Etas, Milano, 1-28.
- Maggi B. (2000) *Razionalità e benessere*. Etas, Milano.
- Maggi B. (2003) *De l'agir organisationnel. Un point de vue sur le travail, le bien-être, l'apprentissage*, Octarès, Toulouse.
- Martinko, M., Henry J., and Zmud, R. (1996) "An attributional explanation of individual resistance to the introduction of information technologies in the workplace", *Behaviour & Information Technology*, 1996, Vol. 15, No. 5, pp. 313-330.
- Masino G. (2000) *Nuove tecnologie e azione organizzativa*. Isedi, Torino.
- McIvor, R. McHugh M. e Cadden, C. (2004) "The potential of internet technologies: insights from the public sector", *New Technology, Work and Employment*, 19, 1.
- McLoughlin I. e Badham R. (2005) "Unlocking transformational change in the local state – Three dimensions of 'e-government'", *21<sup>st</sup> EGOS Annual Colloquium*, June 30 – July 2, 2005.
- Micelli S. (2004) "Le direttrici di sviluppo dell'e-government" in Di Maria E. e Micelli S. *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Franco Angeli, Milano.
- Newman, M., (1989) "Some fallacies in Information Systems Development", *International Journal of Information Management*, 9, pp. 127-143.
- OECD (2004), *The e-Government Imperative*, OECD. Paris.
- Osborne D. e Gaebler T. (1992) *Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading.
- Reynaud J. D. (1989) *Les règles du jeu. L'action collective et la regulation sociale*, Colin, Paris.

- Simon H. E. (1947) *Administrative Behaviour* McMillan, New York.
- Sorrentino M., (2005) "Reconceptualising Resistance to Change: a Case of IT Implementation in a Local Authority", *21<sup>st</sup> EGOS Colloquium*, Berlin, Germany, 30 June-2 July 2005.
- Thompson J. D. (1967) *L'azione organizzativa* (edizione italiana del 2000, a cura e con un saggio introduttivo di B. Maggi). Isedi, Torino.
- Traunmueller R. e Wimmer M. (2004) "E-Government: the challenges ahead", in R. Traunmueller (ed.) *EGOV 2004*, LNCS 3183. Springer-Verlag, Berlin.
- Westerback, L. K. (2000) "Toward best practices for strategic information technology management", *Government Information Quarterly*, Vol. 17/No. 1/2000.