

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO



## **Facoltà di Economia Dipartimento di Studi e ricerche aziendali**

### **Dottorato di ricerca in *Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche* IX ciclo - nuova serie**

#### **Tesi di dottorato**

*Cambiamento organizzativo e gestione delle risorse umane:  
il caso Agenzia delle Entrate*

Coordinatrice  
Ch.ma Prof.ssa  
Paola Adinolfi

Tutor  
Ch.mo Prof.  
Gianfranco Frassetto

Candidato  
Dott. Salvatore Russo  
Matr. 8880400038

**Anno Accademico 2009-2010**



*“Le persone che riescono nella vita sono quelle che si alzano e cercano le circostanze che vogliono e, se non riescono a trovarle, le creano”.*  
G.B. Shaw

*A me stesso*

### ***Ringraziamenti***

*Non è semplice, a conclusione di un percorso di studio dottorale, ricordare tutti coloro che hanno contribuito, con suggerimenti, confronti o con il semplice supporto umano e morale, al conseguimento di questo importante traguardo, che aggiunge un rilevante tassello al percorso formativo e professionale.*

*Famiglia, amici, colleghi, professori. L'elenco nominale delle persone a cui debbo un ringraziamento sarebbe interminabile. Ma questo mi dà la misura del fatto che, senza la presenza di ciascuno di loro, non scriverei queste parole. Del resto l'uomo è un animale sociale e sarebbe nulla senza questa stessa socialità.*

*Per questo ringrazio, davvero e di cuore, tutti quelli che mi hanno aiutato a rendere questo lavoro “unico”, dimostrandomi sinceramente stima ed affetto, donandomi certezze e fiducia, permettendomi, sempre, di dare il massimo in ogni circostanza.*

*Un grazie particolare va al mio maestro, Antonio Oddati, che, ancora una volta, a distanza di oltre sette anni dalla laurea, ha dimostrato di credere in me, scrivendo la prefazione di questo lavoro.*

*Grazie Tonino, perché, dal giorno in cui ti conobbi e ti assunsi come modello, sei stato e resterai punto di riferimento imprescindibile e insostituibile, prezioso amico, fondamentale consigliere e indispensabile guida nel mio percorso di crescita umana e professionale.*

*Spero, un giorno, che tu possa realmente essere orgoglioso del “tuo” allievo.*

*Le valutazioni e le opinioni espresse in questo lavoro, insieme alle responsabilità che ne derivano, sono dell'autore e non coinvolgono, in nessun modo, l'Agenzia delle Entrate, che si ringrazia per aver messo a disposizione dati interni.*

# Indice

**Prefazione**, di *Antonio Oddati*

## **Introduzione**

### **Capitolo I - Il cambiamento organizzativo**

- 1.1 Il cambiamento: un breve *excursus*
- 1.2 Il cambiamento nelle e delle organizzazioni
  - 1.2.1 Tipi di cambiamento
  - 1.2.2 Apprendimento e cambiamento
- 1.3 Modelli di *change management*
- 1.4 Approcci al cambiamento organizzativo
  - 1.4.1 L'approccio giuridico - formale
  - 1.4.2 L'approccio strumentale - razionale
  - 1.4.3 L'approccio processuale - culturalista
  - 1.4.4 L'approccio strategico
  - 1.4.5 Verso una sintesi degli approcci al cambiamento
- 1.5 I processi di cambiamento
  - 1.5.1 Le determinanti del cambiamento
  - 1.5.2 La gestione del cambiamento
  - 1.5.3 Gli agenti e gli *stakeholders* coinvolti nel processo di cambiamento
  - 1.5.4 Le criticità

### **Capitolo II - Gestione delle risorse umane e cambiamento**

- 2.1 La gestione delle risorse umane
- 2.2 Dall'amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane
  - 2.2.1 Motivazioni, risorse umane e competenze
  - 2.2.2 Selezione e reclutamento
  - 2.2.3 Valutazione
  - 2.2.4 Politiche retributive
  - 2.2.5 Formazione e sviluppo
  - 2.2.6 Comunicazione
- 2.3 La gestione delle risorse umane nei processi di cambiamento
- 2.4 Strumenti di *Human Resources Management* nella gestione del cambiamento
  - 2.4.1 La valutazione delle posizioni
  - 2.4.2 La formazione e le tecniche ad essa collegate
  - 2.4.3 La comunicazione
  - 2.4.4 La *leadership*
- 2.5 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa

### **Capitolo III - Aspetti metodologici: lo studio di caso**

- 3.1 La metodologia della ricerca
- 3.2 Perché un approccio qualitativo
- 3.3 Lo studio di caso come strategia di ricerca in Economia aziendale
- 3.4 La progettazione di una ricerca “*case study*”
- 3.5 Il disegno della ricerca condotta all’Agenzia delle Entrate
  - 3.5.1 Le fonti informative e le tecniche di ricerca
  - 3.5.2 L’osservazione partecipante
  - 3.5.3 L’analisi dei documenti
  - 3.5.4 Le indagini di clima
- 3.6 Lo studio delle *best practices* nel settore pubblico

### **Capitolo IV - Cambiamento organizzativo e gestione delle risorse umane: il caso Agenzia delle Entrate**

- 4.1 Il cambiamento nella e della Pubblica Amministrazione italiana
- 4.2 Un nuovo modello di organizzazione pubblica: le Agenzie
- 4.3 Il cambiamento dell’Amministrazione finanziaria italiana
  - 4.3.1 Dalla *governance* dipartimentale alla *governance* di Agenzia
  - 4.3.2 Le determinanti del cambiamento dell’Amministrazione finanziaria
  - 4.3.3 La gestione del cambiamento dell’Amministrazione finanziaria
- 4.4 Le Agenzie fiscali: caratteristiche generali
  - 4.4.1 L’Agenzia del Demanio
  - 4.4.2 L’Agenzia delle Dogane
  - 4.4.3 L’Agenzia del Territorio
  - 4.4.4 L’Agenzia delle Entrate
- 4.5 La gestione delle risorse umane nel processo di cambiamento dell’Agenzia delle Entrate
- 4.6 Strumenti di *Human Resources Management* all’Agenzia delle Entrate
  - 4.6.1 Selezione e reclutamento
  - 4.6.2 La valutazione
  - 4.6.3 La formazione
  - 4.6.4 La comunicazione
- 4.7 Le indagini sulle aspettative del personale
  - 4.7.1 Marzo 1999: la prima rilevazione
  - 4.7.2 Ottobre 2003: la seconda rilevazione
  - 4.7.3 Giugno 2007: la terza rilevazione
- 4.8 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa delle Entrate
- 4.9 Le criticità e i nodi irrisolti

## **Capitolo V - Modello delle competenze e valutazione della *performance* all'Agenzia delle Entrate**

### **5.1 Competenze e *performance* organizzativa**

- 5.1.1 Origini del modello delle competenze
- 5.1.2 Perché costruire e adottare un modello basato sulle competenze
- 5.1.3 Modello delle competenze e sistema di valutazione

### **5.2 Il modello delle competenze elaborato dall'Agenzia delle Entrate**

- 5.2.1 Competenze e valutazione: quadro normativo dell'Agenzia delle Entrate
- 5.2.2 Dall'indagine di clima alla costruzione del modello delle competenze
- 5.2.3 L'applicazione del modello con i sistemi Antares e S.I.R.I.O.
- 5.2.4 Criticità del modello delle competenze sviluppato in Agenzia
- 5.2.5 Reclutamento e competenze all'Agenzia delle Entrate
- 5.2.6 Formazione e competenze all'Agenzia delle Entrate

### **5.3 Le selezioni interne per gli incarichi di responsabilità all'Agenzia**

### **5.4 Competenze e valutazione nella riforma Brunetta del pubblico impiego**

## **Conclusioni**

## **Appendice**

Intervista al Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Campania

## **Bibliografia**

Fonti normative

Atti dell'Agenzia delle Entrate

Pubblicazioni dell'Agenzia delle Entrate

Siti internet

# Indice delle figure

## Capitolo I

Fig. 1: Impatto del cambiamento sulle dimensioni dell'organizzazione

Fig. 2: Impatto del cambiamento sull'individuo

Fig. 3: Tipi di cambiamento organizzativo

Fig. 4: Sintesi degli approcci al cambiamento

Fig. 5: Fasi di un processo di cambiamento

## Capitolo II

Fig. 6: Curva di accettazione individuale del cambiamento

Fig. 7: Ampiezza e profondità delle *performance*: curva di risposta al cambiamento

Fig. 8: Il processo di formazione

## Capitolo IV

Fig. 9: Le Agenzie fiscali

Fig. 10: Confronto fra Dipartimenti e Agenzie prima e dopo la riforma

Fig. 11: Il cambiamento attuato all'Agenzia delle Entrate

Fig. 12: Struttura centrale dell'Agenzia delle Entrate

Fig. 13: Struttura regionale di grandi dimensioni dell'Agenzia delle Entrate

Fig. 14: Struttura provinciale di prima fascia dell'Agenzia delle Entrate

Fig. 15: Cambiamento nella configurazione di gestione del personale

Fig. 16: Sintesi dei quattro livelli del modello di *Kirkpatrick*

Fig. 17: Dotazione finanziaria dell'Agenzia delle Entrate 2001-2009

## Capitolo V

Fig. 18: Relazione tra modello delle competenze e sistema di valutazione

Fig. 19: Modello generale delle competenze

Fig. 20: Valutazioni conseguite sulle competenze dai candidati alle selezioni per incarichi di capi area non dirigenziali

Fig. 21: Valutazioni conseguite sulle competenze dai candidati alle selezioni per incarichi di responsabilità relativi all'area servizi

Fig. 22: Valutazioni conseguite sulle competenze dai candidati alle selezioni per incarichi di responsabilità relativi all'area controllo

Fig. 23: Valutazioni adeguato/non ancora adeguato sul totale incaricati

Fig. 24: Valutazioni incarichi di responsabilità. Percentuale su totale incaricati

## Conclusioni

Fig. 25: Dichiarazioni dei redditi trasmesse nel periodo 2001-2009

Fig. 26: Controlli relativi a Imposte dirette, Iva, Irap e registro 2001-2009

Fig. 27: Miliardi di euro riscossi da lotta evasione

Fig. 28: Entrate tributarie erariali 1990-2009

Fig. 29: Personale in servizio all'Agenzia delle Entrate 2001-2009

# Prefazione

di Antonio Oddati \*

“Quanto tempo deve ancora passare perché cominci a prendere forma una diversa cultura del lavoro” nella Pubblica Amministrazione?”

Se è con questa domanda che si chiude la ricerca di Russo, è allora da qui che bisogna muovere per fare alcune rapide riflessioni.

Un lavoro sul *cambiamento organizzativo e sulla gestione delle risorse umane* in un'organizzazione pubblica inevitabilmente risente delle dialettiche e delle contraddizioni concettuali che, sin dall'inizio del secolo scorso, si sono manifestate nel dibattito sulla ricerca dei fondamenti, delle metodologie e degli strumenti, sulla base dei quali poter operare un'analisi delle organizzazioni. Come riconoscere, cioè, *il pensiero organizzativo* su cui fondare la possibilità d'analisi se, come ci ricorda Bonazzi, l'espressione “pensiero organizzativo” fa riferimento ad un'area vasta di *contributi*, provenienti da diversi campi disciplinari<sup>1</sup>?

Peraltro, la raffinatezza e l'approfondimento metodologico e tecnico, raggiunto negli anni dalla conoscenza specialistica delle organizzazioni, ha corso il serio rischio di erodere l'oggetto di studio di queste ultime, facendolo coincidere con lo stesso apparato concettuale predisposto per studiarlo e confondendo, in tal modo, la conoscenza delle organizzazioni con gli strumenti elaborati per studiare le organizzazioni stesse.

Questa sorta di alterazione, che ha determinato il primato degli strumenti sui concetti, ha fatto emergere posizioni radicali che hanno oscillato tra il *rifiuto* di ogni *applicabilità* delle scienze sociali e l'*adesione entusiastica* alla cosiddetta *ingegneria sociale*.

Ed allora, la risposta all'interrogativo su quando verrà il tempo di una diversa cultura organizzativa nella P.A. probabilmente non risiede solo nella capacità delle organizzazioni pubbliche di riuscire a sapersi muovere nella dialettica tra *routine* e *cambiamento*, ma nel necessario affinamento dei concetti che presiedono all'uso degli strumenti d'analisi che, a partire dagli anni '90, hanno copiosamente *inondato* l'agire organizzativo della P.A. in Italia.

In questa chiave, quindi, un'attenzione particolare deve essere dedicata al delicato problema dei differenti linguaggi e tecniche che i diversi saperi su cui si fondano le scienze umane applicate trascinano con sé: l'addestramento alla reciproca traduzione ma, soprattutto, al riconoscimento e alla valorizzazione delle singole competenze costituisce, in un'attività di analisi organizzativa, un obiettivo peculiare, in cui l'uso

---

\* Dirigente di vertice della Giunta Regionale della Campania. Già professore di Teoria e tecniche della comunicazione pubblica presso l'Università degli Studi di Salerno, Corso di laurea in Scienze della Comunicazione.

<sup>1</sup> G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002.

delle parole e la condivisione del loro significato e del riferimento ai concetti a cui rinviano rendono comunemente leggibile ed interpretabile l'azione di chi gestisce e di chi, invece, programma ed opera in una organizzazione.

Un altro stimolo che proviene dal lavoro di *Russo* riguarda il determinarsi dell'accrescimento di pubbliche funzioni, derivato dalla complessità dei bisogni sociali e collettivi, che ha provocato un notevole aumento della spesa pubblica, un incremento del numero dei dipendenti pubblici ed una complessità di gestione sempre maggiore, con conseguenti difficoltà nell'utilizzare efficientemente le risorse a disposizione e nel rispondere, in maniera efficace, alle domande della collettività.

Tutto ciò ha portato alla constatazione di uno stato di crisi della Pubblica Amministrazione, in particolare del *Welfare State*, nei confronti del quale si è avuto un calo di fiducia da parte dei cittadini.

È accaduto, perciò, che all'ampliamento dei compiti affidati alla Pubblica Amministrazione non sia corrisposto uno sviluppo altrettanto significativo della sua struttura organizzativa e delle sue modalità di gestione, venendosi così a creare un divario tra finalità assunte e capacità per conseguirle.

È per questo motivo che, in Italia - da pochi anni - e nel resto dell'occidente - da diversi decenni - si è compreso che tutte le azioni pubbliche che sono caratterizzate da un'interazione di logiche eterogenee debbono essere regolate da una costante interrogazione critica sul loro "valore", accompagnata da uno sforzo di conoscenza del loro impatto sulla società.

Dalla riduzione delle risorse a disposizione e dalla mancata capacità di utilizzarle adeguatamente ha avuto origine un continuo incremento del debito pubblico, ponendo in primo piano l'esigenza di *valutare* l'efficacia dei risultati delle politiche e dei programmi.

La domanda di *valutazione* è un modo nuovo di porre il problema della legittimità e della ragion d'essere dell'offerta dei servizi pubblici. Valutazione quale giudizio che, per essere espresso, si avvale della ricerca sociale, luogo - quest'ultimo - che consente di coagulare l'enorme potenzialità di trasformazione contenuta nelle scienze umane applicate, che permette di parlare il linguaggio operativo degli esperimenti sociali, delle trasformazioni del campo e degli strumenti di lavoro, della ricombinazione di ciò che la tradizionale ricerca ci ha consegnato e della "invenzione" di ciò che ancora non esiste, della didattica sperimentale e della ricerca.

L'analisi di *Russo* si rifà a questo: alla necessità, cioè, di un lavoro costante che sappia portare alla luce una *burocrazia*, che non rinvii solo agli impedimenti, alle difficoltà a comprendere la complessità degli apparati pubblici e delle loro procedure, poiché essa non è un "circolo vizioso" da cui è impossibile districarsi. Burocrazia è, invece, un metodo, oserei dire una "tecnica" attraverso cui regolare i rapporti fra cittadini e istituzione, è, quindi, la forma del "contratto sociale".

Analizzare il sistema burocratico di un'organizzazione pubblica significa, perciò, penetrare il suo sistema culturale e le dinamiche che governano in quel caso il rapporto fra Cittadini - Istituzioni - Stato.

È necessario, allora, ridefinire questo rapporto, rifondando il sistema burocratico e ponendolo dinamicamente in relazione con le mutevoli regole del sistema sociale, individuando le disfunzioni burocratiche e analizzando la burocrazia come insieme regolato di relazioni umane, consentendo ai cittadini la loro partecipazione sociale ai meccanismi della realtà istituzionale e restituendo alle differenti categorie di personale la soddisfazione nel lavoro, attraverso la loro piena integrazione nell'organizzazione burocratica.

Ed allora, nel momento attuale ciò che è implicito deve essere disvelato, ciò che è nascente deve essere comunicato.

Il resto è un lavoro lungo e paziente a cui, soprattutto, sono chiamati giovani operatori della P.A. e giovani studiosi come *Salvatore Russo*.



# Introduzione

La scelta che la Pubblica Amministrazione italiana è chiamata a compiere, in questo scorcio di inizio millennio, è tra la rigida stabilità di un passato già sperimentato e la flessibile mutevolezza di un futuro ancora da scoprire. Modelli di gestione burocratici e gerarchici da un lato, logiche di quasi - mercato e orientamento ai risultati, dall'altro.

In mezzo, la nascita del “modello per agenzie”, sulla scia del *New Public Management* di derivazione anglosassone.

Un modello basato sui criteri di flessibilità e autonomia gestionale, fortemente voluto per raggiungere la tanto attesa separazione tra ruoli politici e funzioni amministrative, che si è rivelato un incredibile strumento di innovazione, capace - forse - di traghettare, senza eccessivi scossoni, il settore pubblico verso i tanto agognati principi di efficienza, efficacia, economicità.

La consapevolezza che in ambienti molto dinamici e turbolenti ogni organizzazione (sia essa un'impresa, una Pubblica Amministrazione o un sistema territoriale locale) debba costantemente reagire o anticipare continue spinte al cambiamento, contrastare minacce, sfruttare opportunità, per non correre il rischio di soccombere ad una competizione sempre maggiore, è ormai consolidata dall'esperienza.

Il futuro è pieno di incertezze, la pianificazione a lungo termine cede il passo a strategie volte a gestire al meglio, nel presente, le relazioni di scambio con il proprio ambiente di riferimento; la “ricerca dell'eccellenza” passa attraverso l'instabilità, l'innovazione permanente, la messa in discussione continua delle *routine* e delle soluzioni sperimentate in passato. Se, dunque, il futuro non è prevedibile, tuttavia è possibile anticiparlo, contribuire attivamente a generarlo, lavorando sulle capacità degli uomini e delle organizzazioni a fronteggiare l'incertezza.

Per decifrare il futuro, insomma, occorre elaborare schemi nuovi per interpretare il presente, per muoversi in una realtà che appare sempre più complessa. Come ben dimostrano le organizzazioni di successo, quelle cioè che hanno saputo costruire questo impegno collettivo, il cambiamento è ormai una dimensione strutturale del divenire piuttosto che, come si è creduto per molto tempo, un fenomeno occasionale ed eccezionale.

In questo contesto, le domande classiche che, per lungo tempo, hanno caratterizzato gli studi organizzativi, del tipo “qual è il modello organizzativo più adatto ad un determinato prodotto o servizio?” oppure “qual è il modello organizzativo più adeguato ad una determinata strategia, ad un determinato ambiente?”, sono state progressivamente soppiantate da altri quesiti, più urgenti e pertinenti. Oggi il problema è comprendere in che modo le organizzazioni sono in grado di apprendere, cioè di cambiare sé stesse e il loro modo di interagire con il proprio ambiente.

A conferma di questa evoluzione del pensiero organizzativo, è sufficiente constatare come l'attenzione degli studiosi e degli esperti di organizzazione muova sempre più dalle strutture ai processi, dalle forme organizzative ai sistemi di relazione, dalle componenti *hard* a quelle *soft*.

Se la ricerca dell'eccellenza si fonda sempre più su competenze e capacità immateriali, il problema organizzativo diventa essenzialmente come sviluppare tali capacità. Ed è un problema che chiama in causa, al tempo stesso, una riformulazione della teoria manageriale e un affinamento della pratica, con conseguente loro progressivo avvicinamento.

Il tema dell'apprendimento organizzativo è oggetto di studio già da alcuni decenni all'interno della teoria organizzativa e manageriale: tutta la letteratura sulla *learning organization*, sviluppatasi nel corso degli ultimi venti anni, pone il problema della "intelligenza" delle organizzazioni, della loro capacità di leggere e interpretare il flusso dell'esperienza per attivare costantemente nuovi schemi cognitivi e nuovi sistemi di pensiero e azione. È proprio l'aderenza dell'organizzazione alla propria esperienza, lo sviluppo di una conoscenza concreta sulla propria azione (l'organizzazione che si osserva) a garantire lo sviluppo di questa "intelligenza" organizzativa, a creare, in ultima analisi, le condizioni per l'apprendimento. Se questo è il contesto, per la Pubblica Amministrazione il tema del cambiamento organizzativo è cruciale in quanto, proprio nel settore pubblico, appare anacronistica la persistenza di una cultura rigidamente formale, burocratica e autoreferenziale, a fronte delle mutate esigenze dei cittadini - in termini di offerta e qualità dei servizi - e degli stessi sistemi amministrativi, volti al recupero di efficienza, alla razionalizzazione delle strutture, ad una maggiore competitività con altri potenziali concorrenti pubblici o privati, anche in ragione della scarsità di risorse.

Benché se ne parli e si invochi a gran voce, il cambiamento appare al tempo stesso "necessario e impossibile", per sottolineare, con una felice espressione di *Crozier*, un paradosso di difficile soluzione: da un lato la necessità di cambiare per evitare il blocco e la crisi del sistema, dall'altro l'incapacità di farlo, di trovare la direzione giusta, il sentiero efficace.

Nella P.A., da alcuni anni, è in atto un movimento irreversibile che spinge ogni singola Amministrazione a darsi un'identità, a valorizzare la propria specificità e il proprio ruolo nel territorio di competenza, mettendo in atto processi di trasformazione interna e di apertura/adattamento al proprio ambiente.

Chi governa le Amministrazioni pubbliche appare spesso impegnato nel difficile compito di costruire un "sistema aziendale", nel dare cioè all'ente una missione specifica, dei confini organizzativi più precisi, degli strumenti di gestione manageriale, delle regole che possano orientare l'insieme verso obiettivi comuni.

E questa azione si scontra molto spesso con le logiche e gli assetti organizzativi preesistenti, con tradizioni, culture, assetti strutturali, ruoli e

professionalità sedimentati, che faticano ad acquisire e a tradurre nei comportamenti nuove modalità d'azione.

L'ondata di riforme, che negli anni '80 e '90 ha investito le Amministrazioni pubbliche in Italia, impone una riflessione relativa all'impatto del cambiamento organizzativo sul personale pubblico. Alla base dei tentativi di riorganizzazione degli apparati dello Stato, diretti anche ad una gestione più razionale e parsimoniosa delle risorse umane, vi è il connubio tra le esigenze di risanamento finanziario e la diffusione dei paradigmi manageriali.

Il successo e la sopravvivenza dei sistemi organizzativi complessi dipendono dalla capacità di attuare i cambiamenti necessari per fronteggiare, da un lato, l'evoluzione del contesto ambientale e normativo e, dall'altro, la domanda sempre più differenziata di servizi da parte dei cittadini.

Il cambiamento è la condizione essenziale per la sopravvivenza e l'evoluzione dell'Amministrazione statale. Ed è proprio per questo che i processi di riorganizzazione, investendo *in primis* le persone all'interno di un'organizzazione, vanno gestiti e governati, soprattutto nelle componenti immateriali (atteggiamento, clima, ideologie, valori...) che caratterizzano, nel profondo, il modo d'essere e di operare di un'organizzazione pubblica, costituendone il tratto distintivo. L'adeguamento strutturale e strategico della P.A. all'evoluzione della società e dell'ambiente, esterno e interno, risulta allora fondamentale.

La generale esigenza di cambiamento nasce dalla constatazione che i crescenti livelli di complessità, innovazione ed incertezza della P.A. richiedono una forte specializzazione del personale che deve essere valutato sulle *performance* e sulle competenze messe in campo.

La gestione del cambiamento organizzativo configura un ambito privilegiato di interazione tra la visione tecnico-razionale e quella psicologica - sociale dell'organizzazione: è in questo che si produce una tensione per portare a sintesi istanze riconducibili a tematiche di grande respiro e complessità, come la competitività, l'innovazione, la *leadership*, l'apprendimento, la creatività, la cultura aziendale, la responsabilità, ecc.<sup>1</sup>.

Gli innumerevoli processi di riforma della P.A. rendono molto attuale il tema della gestione delle risorse umane durante il cambiamento e dei relativi strumenti per favorire l'integrazione e un elevato livello di motivazione.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di indagare l'impatto del cambiamento organizzativo sul personale pubblico e l'applicazione di un modello innovativo di sviluppo e gestione delle risorse umane.

Rappresenta il tentativo di descrivere e analizzare l'insieme dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione avvenuti in seno al Ministero delle

---

<sup>1</sup> G. Rebola, E. Minelli, *Change Management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Etas libri, Milano, 2007.

Finanze, a partire dal 1999, con la creazione degli uffici unici e, dal 2001, con l'istituzione delle Agenzie fiscali.

Il lavoro di ricerca sul tema della gestione del personale a seguito di operazioni di cambiamento organizzativo ha origine dall'osservazione diretta del contesto avvenuta presso l'Agenzia delle Entrate, dall'analisi dei documenti aziendali e dai dati secondari relativi alle tre indagini svolte sul personale per calibrare - prima - e verificare - poi - le strategie di *change management*.

Soffermandosi sulla complessa fase di transizione da Dipartimento delle Entrate ad Agenzia delle Entrate, la ricerca prova ad approfondire le logiche e gli strumenti di *Human Resources Management* utilizzati per favorire e accompagnare il cambiamento; tenta, inoltre, di ricostruire il ritratto di una P.A. in continua evoluzione, tra flessibilità manageriali e rigidità burocratiche, tra esigenze di ammodernamento e fenomeni di resistenza al mutamento, con l'attenzione sempre maggiore alla qualità dei servizi offerti e alla soddisfazione del cittadino.

Alla luce di questo scenario, si è proceduto:

- ad identificare i principali cambiamenti che l'Amministrazione finanziaria ha gestito per far fronte alle modificazioni della società e attuare le riforme previste dalla legge;
- ad analizzare gli impatti che tali cambiamenti hanno avuto sui membri dell'organizzazione;
- ad individuare i principali strumenti di *change management* e di *Human Resources Management* in grado di indirizzare positivamente le reazioni del personale e contribuire efficacemente al successo del cambiamento;
- a verificare se la cultura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate, a seguito del rilevante cambiamento organizzativo, è mutata o evoluta, oppure se il cambiamento è stato solo di facciata. In base all'analisi e seguendo il modello di *Cartwright* e *Cooper* (1993), si proverà a rilevare se c'è stato il passaggio da una "cultura organizzativa burocratico - ministeriale di ruolo" (*role culture*), ad una "cultura organizzativa più vicina ai paradigmi aziendali del *New Public Management*, tipica del compito e degli obiettivi" (*task culture*)<sup>2</sup>;
- a verificare empiricamente, attraverso varie proiezioni di dati e serie storiche, se un processo di riorganizzazione così forte e intenso abbia portato risultati concreti nella *mission* della nuova struttura. Se, cioè, si sia realizzato un effettivo aumento delle entrate tributarie, a personale sostanzialmente invariato (senza, cioè, un rilevante numero di nuove assunzioni rispetto ai pensionamenti).

La analisi è partita dalle più recenti teorie manageriali in materia di gestione del personale nei processi di cambiamento, realizzata attraverso lo

---

<sup>2</sup> S. Cartwright, C.L. Cooper, "The role of cultural compatibility in successful organizational marriage", Academy of Management Executive, Vol. 7, 1993.

studio di letteratura italiana e straniera sul tema della gestione del cambiamento e del personale di un'organizzazione.

I termini "azienda", "ente" e "organizzazione" si riferiscono, prevalentemente, alle Amministrazioni dello Stato.

La descrizione del caso, frutto di un'attività sul campo condotta attraverso le tecniche dell'osservazione partecipante e dell'analisi di documentazione disponibile, prova a mettere in luce:

- l'approccio utilizzato nella gestione dei diversi aspetti coinvolti nel processo di cambiamento;
- il passaggio graduale che ha portato le Entrate da entità interna dipartimentale di un Ministero ad ente pubblico strumentale, non economico e indipendente;
- il processo di gestione e sviluppo delle risorse umane nella nuova organizzazione agenziale attraverso la descrizione del processo di costruzione e di applicazione del modello delle competenze di *McClelland*<sup>3</sup>.

Il lavoro, quindi, analizza, in prospettiva diacronica, i mutamenti che si sono succeduti nell'ambito di un ramo della P.A. italiana, l'Amministrazione finanziaria, con un'analisi dei processi di cambiamento intercorsi con l'introduzione del modello delle Agenzie fiscali, passaggio obbligato nell'opera di riforma del settore, in termini di miglioramento dell'operatività gestionale e dei servizi erogati.

Con i primi due capitoli si propone un *excursus* sulle principali teorie del cambiamento organizzativo e di gestione delle risorse umane in processi di transizione; con il terzo si illustra la metodologia della ricerca messa in campo; nel quarto si passa a descrivere il cambiamento che ha portato alla creazione delle Agenzie e il suo impatto sul personale attraverso il caso dell'istituzione dell'Agenzia delle Entrate, soffermandosi sui principali problemi da affrontare, sugli strumenti utilizzati per fare accettare e comprendere il cambiamento, sul mutamento culturale avvenuto tra le risorse umane.

L'ipotesi di fondo è che il cambiamento abbia portato maggiore efficacia nell'azione dell'Agenzia, grazie anche ad un mutamento forte nella cultura organizzativa del personale transitato nella nuova organizzazione, con il passaggio da una cultura del "ruolo" ad una del "compito".

Dopo l'analisi del cambiamento e degli impatti sulle risorse umane e sulla cultura organizzativa, il lavoro descrive, nel quinto capitolo, la costruzione e l'applicazione del modello delle competenze quale leva di gestione e sviluppo del personale di un'Amministrazione pubblica "di nuova generazione" quale è l'Agenzia delle Entrate.

Con le conclusioni vengono proposti alcuni spunti per possibili ricerche future e vengono riportate delle serie storiche a supporto dell'analisi svolta.

---

<sup>3</sup> D. McClelland, "Testing for competence rather than for 'intelligence'", *American Psychologist*, n. 1/1973.

In appendice, infine, viene proposta un'intervista al Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Campania.

# CAPITOLO I

## Il cambiamento organizzativo

### Sommario

- 1.1 Il cambiamento: un breve *excursus*
- 1.2 Il cambiamento nelle e delle organizzazioni
  - 1.2.1 Tipi di cambiamento
  - 1.2.2 Apprendimento e cambiamento
- 1.3 Modelli di *change management*
- 1.4 Approcci al cambiamento organizzativo
  - 1.4.1 L'approccio giuridico - formale
  - 1.4.2 L'approccio strumentale - razionale
  - 1.4.3 L'approccio processuale - culturalista
  - 1.4.4 L'approccio strategico
  - 1.4.5 Verso una sintesi degli approcci al cambiamento
- 1.5 I processi di cambiamento
  - 1.5.1 Le determinanti del cambiamento
  - 1.5.2 La gestione del cambiamento
  - 1.5.3 Gli agenti e gli *stakeholders* coinvolti nel processo di cambiamento
  - 1.5.4 Le criticità



## 1.1 Il cambiamento: un breve *excursus*

La storia dell'uomo e dello sviluppo economico e industriale è sempre stata caratterizzata dal cambiamento, nonostante esso abbia presentato cause, forme, velocità e conseguenze differenti.

La presenza costante e multiforme del cambiamento ha condotto all'esigenza di classificarlo per poter meglio identificare l'oggetto dell'evoluzione e della trasformazione. Si parla, quindi, di cambiamento organizzativo per identificare la necessità delle organizzazioni moderne di modificare i propri sistemi e sotto-sistemi organizzativi per sopravvivere nei contesti di riferimento, caratterizzati dall'incertezza e dalla necessità di un cambiamento costante guidato dalla capacità innovativa delle esperienze di successo.

Il cambiamento costituisce un fenomeno universalmente presente nell'esperienza delle organizzazioni di tutti i tempi e di tutti i tipi<sup>1</sup>.

Vi è oggi generale consenso sul fatto che il cambiamento organizzativo costituisca una delle principali sfide per il *management*, tale da richiedere lo sviluppo di specifiche competenze e abilità, ma si riconosce anche che i programmi di *change management* registrano un alto tasso di fallimento.

L'aspetto sfidante di una prospettiva di cambiamento organizzativo riguarda, però, anche le teorie del *management* e dell'organizzazione, che si rivelano alle prese con un fenomeno sfuggente e difficile da affrontare.

Per questo motivo si è provato a realizzare uno studio, all'interno di un quadro teorico e concettuale, che dia rilevanza al tema del cambiamento organizzativo. Si tratta di un insieme di ricerche molto composito e disomogeneo che riflette la molteplicità delle discipline che concorrono nell'analisi dei processi di cambiamento<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Burnes, *Managing change: a strategic approach to organizational dynamics*, Prentice-Hall, Harlow, 2000; W.W. Burke, "Organizational routines as a source of continuous change", in *Organization science*, 11/2002; G. Reborà, E. Minelli, *op. cit.*, 2007; R. Todnem By, "Organizational change management: a critical review", *Journal of Change Management*, n. 5/2005.

<sup>2</sup> Ricordiamo i principali filoni di studio sul *change management*:

1. Prospettiva del ciclo di vita:
  - K.S. Cameron, D.A. Whetten, *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*, Academic Press, New York, 1983.
  - L.E. Greiner, "Evoluzione e rivoluzione nelle organizzazioni che si espandono", in *L'impresa*, n. 5/1972.
  - L.E. Greiner, "Evoluzione e mutamenti nelle imprese che si espandono", in *Quaderni di formazione Pirelli*, 1975.
  - A. Chandler, *Strategia e struttura*, Franco Angeli, Milano, 1976.
  - C.V. Kroeger, "Managerial development in the small firm", in *California Management Review*, n. 1/1974.
  - C.V. Churchill e V.L. Lewis, "The fives stages of small business", in *Harvard business Review*, maggio-giugno, 1983.
  - B.R. Scott, *Stages of corporate development, case clearing house*, Harvard Business School, Cambridge, 1971.
2. Prospettiva dell'equilibrio per punti:
  - M. Tushman, E. Romanelli, "Organizational evolution: a metamorphosis model of convergence and reorientation", *Research in Organizational Behavior*, vol. 7, 1985.
  - M. Tushman, C. O'Reilly e D. Nadler, *The management of organizations*, Ballinger Publishing Company, New York, 1989.

Il cambiamento è il segno distintivo e la forma dominante dei nostri tempi e le organizzazioni lo dimostrano al meglio. Questo determina un costante bisogno di prendere decisioni, che guideranno l'adattamento a questi mutamenti.

Il cambiamento prodotto in un qualsiasi fattore scatena una serie di ulteriori adattamenti in altri fattori e, quindi, nel contesto generale. Questo significa

- 
- W.J. Orlikowski, "Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective", Information Systems Research, n. 7/1996.
  - 3. Prospettiva strategico - razionalista:
    - M.E. Porter, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1991.
    - J.G. March e H.A. Simon, "I limiti cognitivi della razionalità", in Teoria dell'organizzazione, Etas libri, Milano, 1958.
    - R.M. Grant, *L'analisi strategica nella gestione aziendale: concetti, tecniche, applicazioni*, Il Mulino, Bologna, 1994.
  - 4. Prospettiva ambientale:
    - P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *Diagnosi dello sviluppo delle organizzazioni: schemi di azione*, Milano, 1973.
    - P.R. Lawrence. "How to deal with resistance to change", Harvard Business Review, 1954.
    - P.R. Lawrence, D. Dyer, *Renewing american industry*, The Free Press, New York, 1983.
    - C. Mabey, B. Mayon-White, *Managing change*, Paul Chapman Publishing Ltd in association with The Open University, London, 1993.
    - M.R. Weisbord, *Productive workplaces. Organizing and managing for dignity, meaning, and community*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.
    - N.M. Tichy, *Managing strategic change: technical, political and cultural dynamics*, Wiley, New York, 1983.
  - 5. Prospettiva istituzionale:
    - W. Powell, P. Dimaggio, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di comunità, Torino, 2000.
    - J.W. Meyer, B. Rowan, "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", American Journal of Sociology, n. 2/1977.
  - 6. Prospettiva sociale:
    - M. Crozier, E. Friedberg, *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Etas Libri, Milano, 1978.
    - K. Weick, *Organizzare la psicologia sociale dei processi organizzativi*, Isedi, Torino, 1993.
  - 7. Prospettiva antropologica:
    - E.H. Schein, "The role of the founder in creating organizational culture", in Organizational dynamics, Summer, 1983.
    - K. Lewin, *Field Theory in social science*, Harper & Row, New York, 1951.
    - K. Lewin, "Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science; social equilibria and social change", Human relations, n. 1/1947.
    - K. Lewin, "Frontiers in group dynamics II. Channels of group life; social planning and action research", Human Relations, n. 1/1947.
  - 8. Prospettiva normativa:
    - J.P. Kotter, *The heart of change: real-life stories of how people change their organizations*, Harvard Business School Press, 2002.
    - J.P. Kotter, L.A. Schlesinger, "Choosing strategies for change", Harvard Business Review, n. 57/1979.
    - K.H. Blanchard e S. Johnson, *One minute manager*, Sperling & Kupfer, Milano, 1983.
  - 9. Prospettiva sistemica:
    - W.W. Burke, *op. cit.*, 2002.
    - W.W. Burke, G.H. Litwin, "A causal model of organizational performance and change", Journal of Management, Vol. 18, 1992.
    - G. Rebori, *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci, Roma, 2001.
    - G. Rebori, E. Minelli, *op. cit.*, 2007.

Fonte: A. Martone, C. Morelli, *Il cambiamento organizzativo indotto dal contesto ambientale: gli effetti del decreto legislativo 231/01 sulla Mirato S.p.A.*, IX Workshop dei docenti e dei ricercatori di Organizzazione aziendale, 2008.

che il cambiamento del singolo indurrebbe, attraverso l'interazione umana, cambiamenti a livello microsociale e cambiamenti a livello macro.

La realtà sociale ed organizzativa odierna è caratterizzata, appunto, da queste mutazioni. Esse sono una costante della nostra vita ma, tuttavia, affrontare e gestire i cambiamenti risulta spesso un processo complesso e pieno di difficoltà<sup>3</sup>.

In tutte le scienze umane la definizione di cambiamento è un'operazione complessa. Nella cultura contemporanea si tende ad una valutazione alquanto positiva del cambiamento, anche se non sono da sottovalutare o ignorare le resistenze che esso frequentemente comporta.

Il cambiamento va dalla mutazione finalizzata al raggiungimento di una meta, di un altro stato - controllabile dall'uomo - alla rottura dell'equilibrio, alla mutazione non finalizzata e incontrollabile<sup>4</sup>. Con questa definizione il cambiamento assume un volto ambiguo che non si può più definire positivo o negativo. Si pongono quindi alcune domande fondamentali su cosa sia il cambiamento, sul perché sia un'evenienza inevitabile e fino a che punto sia positivo.

Nell'approccio sistemico le organizzazioni vengono viste come sistemi<sup>5</sup>. Un sistema può essere definito come un insieme di elementi differenziati connessi tra loro che può mantenere identità e coerenza attraverso le modifiche che subisce. Esso è definito aperto quando si trova in relazione con altri sistemi; viceversa è chiuso se è impenetrabile alle influenze degli altri sistemi e tutte le modifiche che lo riguardano sono riconducibili a meccanismi delle sue componenti interne.

I sistemi sociali e, quindi, anche le organizzazioni, presentano sia le caratteristiche dei sistemi chiusi - perché tendono a preservare la loro identità e coerenza resistendo ad ogni influenza esterna - sia le caratteristiche dei sistemi aperti poiché, indubbiamente, si modificano in continuo rapporto con l'ambiente che lo circonda.

Un sistema chiuso si autoregola, cioè mette in atto reazioni che cercano di riportarlo allo stato iniziale dopo ogni perturbazione (omeostasi)<sup>6</sup>.

Nella teoria *marxista*, o approccio rivoluzionario, il cambiamento all'interno dei sistemi sociali è concepito come rottura, sovvertimento radicale, esprimibile in un generico "atteggiamento contro il sistema". Inoltre racchiude in sé elementi estremamente contraddittori in quanto, per poter modificare un sistema sociale chiuso, si propone un modello altrettanto chiuso, senza conflitti, con assoluta chiusura ad altre informazioni che non siano quelle permesse dal sistema dottrinale.

---

<sup>3</sup> D. Trevisani, *Regie di cambiamento. Approcci integrati alle risorse umane, allo sviluppo personale e organizzativo, e al coaching*, Franco Angeli, Milano, 2007.

<sup>4</sup> P. Muti, *Organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 1988.

<sup>5</sup> G.M. Golinelli, *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, Cedam, Padova, 2000.

<sup>6</sup> L'omeostasi è la condizione di stabilità interna degli organismi che deve mantenersi anche al variare delle condizioni esterne attraverso meccanismi autoregolatori.

L'ipotesi centrale della sua azione è che la trasformazione delle strutture è dominante rispetto al cambiamento individuale.

La natura dei cambiamenti può riguardare diversi aspetti. Oggetto di questo processo possono essere anche le attività lavorative, i confini organizzativi e le strutture dell'organizzazione o la professionalità e le competenze delle risorse umane.

Tra le varie definizioni di cambiamento ricordiamo:

- Il cambiamento è un processo volontario e collaborativo per risolvere un problema o, in via più generale, per programmare ed attuare un miglior funzionamento delle organizzazioni<sup>7</sup>.
- Il cambiamento è trasformazione di un sistema d'azione, un'operazione che mette in gioco la capacità di gruppi diversi, impegnati in un sistema complesso, a collaborare in modo differente nella stessa azione<sup>8</sup>.
- Il cambiamento è mutamento dei ruoli e delle relazioni proprie dei ruoli e, quindi, anche delle mansioni e dei rapporti personali di coloro che li esplicano<sup>9</sup>.
- Il cambiamento è un fenomeno che ha un aspetto tecnico ed un aspetto sociale: l'aspetto tecnico consiste nel realizzare una modificazione nei consueti procedimenti meccanici del lavoro; l'aspetto sociale si riferisce al modo in cui le persone, che sono direttamente coinvolte nello stesso processo di mutamento, pensano che esso modificherà le loro radicate relazioni organizzative<sup>10</sup>.
- Il cambiamento ha due fonti: il mutato *input* dall'ambiente esterno e le tensioni interne al sistema<sup>11</sup>.
- Il cambiamento è maggiore se l'organizzazione ha alle spalle una storia breve, se ha un'alta rotazione di personale, se i suoi membri sono palesemente insoddisfatti l'uno dell'altro e se ha dei *leaders* che amano il rischio<sup>12</sup>.

Più che di diverse definizioni si può parlare di “tautologie definitorie”, di prodromi di quelle che sono le teorie più recenti del cambiamento organizzativo<sup>13</sup>.

È *Sofer* (1973) ad introdurre la natura dinamica del percorso tramite una visione longitudinale del cambiamento<sup>14</sup>.

*Crozier e Friedberg* (1978), a loro volta, collocano il soggetto al centro del processo facendo emergere la natura soggettiva del cambiamento<sup>15</sup>.

Si vengono a definire due paradigmi contrapposti:

---

<sup>7</sup> W.G. Bennis, *Lo sviluppo organizzativo*, Etas Libri, Milano, 1972.

<sup>8</sup> M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, 1978.

<sup>9</sup> A.K. Rice, *L'impresa e il suo ambiente*, Franco Angeli, Milano, 1974.

<sup>10</sup> P.R. Lawrence, *op. cit.*, 1954.

<sup>11</sup> P. Katz, R. Kahn, *Psicologia sociale dell'organizzazione*, Etas Libri, Milano, 1968.

<sup>12</sup> C. Sofer, *L'organizzazione dal vivo*, Franco Angeli, Milano, 1973.

<sup>13</sup> G.P. Quaglino, *Figure del cambiamento organizzativo*, Tirrenia Stampatori, Torino, 1987.

<sup>14</sup> C. Sofer, *op. cit.*, 1973.

<sup>15</sup> M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, 1978.

1. Il primo - in cui la denominazione “cambiamento organizzativo” si riferisce a mutamenti pianificati e deliberati compiuti per modificare il funzionamento del sistema organizzativo globale o dei suoi sottosistemi significativi, alla ricerca di un’efficacia sempre maggiore - viene definito paradigma della “razionalità progettuale”. Il cambiamento viene considerato come un atto intenzionale, programmato per rispondere alle esigenze del sistema organizzativo considerato. Questo tipo di intervento necessita di abilità tecnica nel progettare prima razionalmente e attuare poi interventi trasformativi coerenti con gli obiettivi iniziali.
2. L’altro paradigma si pone su un altro piano. È riconoscibile nella dinamica tra integrazione e differenziazione, in particolare nel concetto di “proprietà morfogenetica”<sup>16</sup>. Secondo questa proprietà i sistemi cambiano nel tempo in modo discontinuo, alternando fasi in cui il cambiamento viene metabolizzato dalle strutture preesistenti, - limitandosi a modificazioni adattive di poco rilievo - e fasi in cui esso investe, invece, il nucleo centrale e la funzione stessa del sistema, determinando la crisi del vecchio equilibrio sistemico e la produzione di uno nuovo.

Butera (1992), invece, distingue due modalità principali del cambiamento, quello cumulativo e quello di modello: la differenza tra questi due tipi di trasformazioni sta nel modo di vedere l’organizzazione, in quanto<sup>17</sup>:

- il cambiamento cumulativo è il mutamento delle tecniche specifiche di gestione dell’organizzazione e presuppone una serie di norme e tecniche che riguardano la divisione del lavoro e della responsabilità (struttura), i meccanismi di connessione tra uomini e macchine, la gestione delle operazioni tecniche e sociali. Queste norme devono essere coerenti tra di loro e adeguate alla natura degli obiettivi e delle risorse che vengono governate;
- nel cambiamento di modello l’organizzazione è vista come uno schema di governo con il quale si tenta di ricondurre ad unità una serie di elementi dispersi.

Il processo di cambiamento è, inoltre, un processo sociale che va gestito: la “gestione strutturale del cambiamento” è sia progettazione congiunta di procedimenti, tecnologia, persone, organizzazione, ambienti di lavoro, sia azione partecipata per cambiare prassi lavorative, culture, mentalità, competenze.

Nei sistemi occidentali prevalgono tre grandi modelli di cambiamento della Pubblica Amministrazione per tradurre le strategie e le politiche in risultati<sup>18</sup>:

---

<sup>16</sup> P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *op. cit.*, 1972.

<sup>17</sup> F. Butera, *L’orologio e l’organismo: il cambiamento della grande impresa in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1992.

<sup>18</sup> F. Butera, “*Il change management strutturale nella Pubblica Amministrazione*”, Studi organizzativi n. 1/2007.

1. il “modello ordinamentale” di cambiamento, il più antico e diffuso nei Paesi occidentali di cultura tedesca, francese e italiana, parte dall’assunto che il sistema cambia quando è varata una legge che ne modifichi l’assetto. Considera la legge come fonte del cambiamento e considera tutto ciò che sta a monte come il processo di elaborazione delle politiche e delle strategie (una premessa delle leggi) e quello che è a valle come una mera attuazione del dettato normativo. Il modello ordinamentale si basa sull’idea della riforma: leggi, ordinamenti di servizio, regole, organizzazione istituzionale, regolamenti visti come rivoluzione e come rinnovamento. Esso si concentra sulla innovatività e appropriatezza del disegno (magari maturato per decenni da dibattiti politici, elaborazioni, sperimentazioni), sulla vittoria delle forze favorevoli e sulla sconfitta di quelle ostili. È associato all’idea che i processi reali saranno sospinti dalla forza della riforma. Le ragioni della preferenza italiana per l’approccio giuridico - normativo al cambiamento non sono frutto di errori ma hanno radici strutturali. La P.A., dall’unità d’Italia, è stato il luogo dove si è amministrata la quota più elevata di occupazione stabile e gli impiegati pubblici e i loro sostenitori hanno rappresentato quote grandissime di base elettorale<sup>19</sup>.

La Pubblica Amministrazione è anche una struttura di gestione di autorità e potere che ha consentito, ai livelli alti, di controllare ingenti risorse<sup>20</sup>.

La continua citazione di fini di utilità sociale della P.A. e di sviluppo e potenziamento dei servizi, spesso non aveva l’obiettivo di andare oltre alla retorica politica. Sembrerebbe che i veri “processi fondamentali” della P.A. non siano i servizi ma piuttosto la gestione del consenso attraverso l’annuncio di opzioni politiche e di valore, la gestione del personale del pubblico impiego, la gestione immobiliare e il controllo di strutture di potere<sup>21</sup>. Quando sono stati avviati progetti concreti di ridefinizione dei servizi e dei processi e di controllo dei risultati, spesso si sono alzate voci indignate sulla presunta “privatizzazione” o aziendalizzazione delle P.A.;

2. il modello del “cambiamento osmotico”, presente in alcune grandissime organizzazioni di servizi (scuola, sanità, servizi sociali) - dove molte forme e funzionamenti organizzativi sono sviluppati localmente e informalmente in singoli contesti - consiste nell’adattare continuamente al mutamento nuove modalità e contenuti di attività, sistemi di cooperazione, di conoscenze e di

---

<sup>19</sup> S. Cassese, C. Franchini, *L’Amministrazione Pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994; F. Battistelli, *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell’innovazione amministrativa*, Franco Angeli, Milano, 2004; F. Battistelli, *La cultura delle amministrazioni*, Franco Angeli, Milano 2002; M. Cammelli, *La Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, 2004.

<sup>20</sup> M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, 1978.

<sup>21</sup> K. Hult, C. Walcott, “*Organizational design as Public Policy*”, *Policy Studies Journal*, n. 17/1989.

comunicazione, interni e esterni di una specifica comunità di lavoro, spesso realizzato “per infusione di pratiche”<sup>22</sup>. È il caso del continuo mutamento delle pratiche e delle metodologie didattiche nella scuola, la quale non ha avuto grandi riforme ma che, tuttavia, è cambiata continuamente, sospinta dai mutamenti nella popolazione degli studenti, della popolazione e degli insegnanti, dalla trasformazione multietnica della società italiana, dai mutamenti culturali e valoriali e da molto altro. In esso il ruolo di promozione dei soggetti (*manager*, esperti, professionisti, insegnanti, cittadini ecc.) è determinante.

Le parti del sistema che mutano nel tempo, anche in assenza di riforme complessive, sono ad esempio:

- il modo di erogare i servizi;
  - le forme dell’esercizio professionale;
  - i supporti tecnici (i libri, le tecnologie, ecc);
  - la professione;
  - i bisogni e le caratteristiche culturali e sociali dei destinatari dell’insegnamento e delle prestazioni;
  - le caratteristiche socio-culturali degli utenti;
3. il “modello processuale”, di tradizione anglosassone, consiste in programmi di “energizzazione” o di “mobilizzazione” che tentano di attivare processi di innovazione e cambiamento della P.A., incoraggiando e proteggendo programmi e progetti di cambiamento concepiti e realizzati a livello di singole Amministrazioni o di aree locali<sup>23</sup>. Esso ha ispirato alcune significative esperienze di “gestione strategica del cambiamento” effettuate all’estero. Questo modello definisce un piano di medio - lungo periodo per promuovere cambiamenti localizzati presso Amministrazioni centrali e locali. Il modello processuale condivide con il modello ordinamentale l’idea di piano a lungo termine, di cambiamenti istituzionali, di riforme strutturali. Ma prevede, oltre a ciò, la riprogettazione del servizio, della organizzazione, della tecnologia e del sistema professionale. Il modello processuale prevede soprattutto un piano di attuazione che fissi valori e obiettivi di miglioramento del servizio, che accompagni il cambiamento già in atto e quello che seguirà, che animi, valorizzi e canalizzi le energie disponibili, che assicuri la partecipazione del personale. Che, in conclusione, faccia avvenire effettivamente il cambiamento diffondendo, a tutto il sistema, le esperienze positive, da chiunque e comunque siano esse generate, mettendo a punto e verificando le strategie.

---

<sup>22</sup> A. Grandori, “*Governo del cambiamento organizzativo e incertezza*”, in *Studi Organizzativi*, n. 1/2007.

<sup>23</sup> J.G. March, J.P. Olsen, *Riscoprire le Istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1992; R. Mayntz, *Sociologia dell’Amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1982; J.C. Thoenig, *Scienza dell’Amministrazione*, Jaca Book, 1992.

Sul versante aziendale Bertini (1991) afferma che “solo rinnovando costantemente la struttura dell’azienda ed adeguandola continuamente alle esigenze del mercato, quasi forzandone gli orientamenti, è possibile definire un quadro organico di strategie autenticamente vincenti”<sup>24</sup>.

Quaglino (1987), più in generale, sostiene che gran parte della letteratura sull’organizzazione condivide l’assunto fondamentale secondo il quale si adotta la denominazione di “cambiamento organizzativo” per riferirsi a mutamenti pianificati realizzati per modificare il funzionamento del sistema organizzativo globale o dei suoi sottosistemi significativi, alla ricerca di un’efficacia sempre maggiore<sup>25</sup>.

L’instabilità che caratterizza i sistemi organizzativi e il continuo mutamento delle condizioni ambientali richiedono, nelle persone e quindi nei gruppi, apprendimento e anche un certo controllo.

La difficoltà di conciliare controllo e apprendimento risiede nel fatto che, per poter apprendere e adottare nuove *routine*, un’organizzazione deve prima abbandonare le precedenti, in altre parole, deve essere capace di “scongelare” comportamenti e abitudini preesistenti<sup>26</sup>: per ottenere un cambiamento organizzativo gli individui dovrebbero fungere da “agenti di cambiamento” entro l’organizzazione<sup>27</sup>.

Altro aspetto da prendere in considerazione è che, nell’impostare un cambiamento, la cultura organizzativa è una variabile fondamentale che, in alcuni casi, facilita il cambiamento, in altri lo frena. Le competenze apprese nel corso dell’esperienza precedente possono risultare inadatte, ma spesso le organizzazioni sono incapaci di dismettere una conoscenza obsoleta e questo impedisce loro di rendersi conto che il modo in cui definiscono e risolvono i problemi va completamente rivisto.

Il problema è che la ripetizione di uno schema o di un comportamento, anche se sbagliato, si fonda su dimensioni difficilmente modificabili a livello psicologico, sociale ed organizzativo<sup>28</sup>.

Questo è causato, in primo luogo, da una necessità cognitiva di semplificare gli eventi e da un’esigenza emotivo - affettiva di ridurre l’incertezza, cercando un controllo maggiore; in secondo luogo, per quanto riguarda il livello sociale, la conoscenza radicata nella cultura rende la stessa, attraverso un processo di idealizzazione, un valore profondo ed ideologico e, dunque, non discutibile.

La gestione del cambiamento consiste, essenzialmente, nel dare un significato ad una determinata successione di eventi, nel renderla riconoscibile come “cambiamento”, nell’evidenziare la desiderabilità dei fini e nel mobilitare energie positive<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> U. Bertini, *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino, 1991.

<sup>25</sup> G.P. Quaglino, *op. cit.*, 1987.

<sup>26</sup> Cfr. *Infra*.

<sup>27</sup> C. Kaneklein, F. Olivetti Manoukian, *Conoscere l’organizzazione*, Carocci, Roma, 2002.

<sup>28</sup> P. Gagliardi (a cura di), *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, Isedi, Milano, 1986.

<sup>29</sup> R. Cesaria, “La gestione del cambiamento”, *Sviluppo & Organizzazione*, novembre-dicembre, 2003.

Possiamo immaginare, quindi, l'organizzazione come un sistema dinamico, in movimento, più che come una struttura rigidamente statica. Possiamo inoltre intenderla come un insieme di sottosistemi interdipendenti che ha lo scopo e la finalità di realizzare compiti complessi. Ma l'organizzazione, potremmo dire, possiede "due anime": una strutturale, oggettiva, tangibile; l'altra "climatica", soggettiva, corrispondente alle forme e agli stili del comportamento verificatisi al suo interno<sup>30</sup>.

Il cambiamento - non solo quello organizzativo - è, essenzialmente, un'innovazione di relazioni tra soggetti tendente a massimizzare la ricerca del benessere. E ogni cambiamento comporta una particolare capacità di adattamento.

Alla luce di questo breve *excursus* la P.A. deve essere in grado, in questo momento come in nessun altro, di anticipare il cambiamento, anziché subirlo o assecondarlo.

In questo quadro, per far sì che le azioni riformatrici siano vissute come fenomeno naturale, anche le aziende pubbliche devono riuscire a creare le condizioni affinché la loro capacità di adattamento non sia un fatto episodico, bensì assuma connotati strutturali e sistemici.

Per raggiungere tale obiettivo, possono rivelarsi indispensabili alcuni ingredienti: il possesso di un sistema di valori-guida che indirizzi, nella giusta direzione, il comportamento dell'organizzazione; la capacità di definire strategie, politiche e strutture così da riuscire a trasformare le idee in decisioni e scelte concrete; la definizione e lo sviluppo di processi di apprendimento organizzativo.

Accanto a ciò si colloca, in una posizione di particolare rilievo, una focalizzata attenzione alle risorse umane, alla loro reazione di fronte al cambiamento e alla capacità di rendere le persone attori del processo e del successo dell'operazione.

Le organizzazioni operano, infatti, in sistemi connotati da complessità e interdipendenza nei quali si assiste ad una progressiva dematerializzazione, dove sempre maggiore importanza è riconosciuta agli *invisible asset*.

L'analisi del cambiamento permette, inoltre, di evidenziare come la capacità di implementare una trasformazione interna, possa contribuire a sviluppare le competenze critiche necessarie a proiettare le competenze di *change management* anche nella successiva fase di erogazione del servizio. Questo primo capitolo, prova a fornire una disamina della letteratura in materia di gestione del cambiamento cercando di analizzare i principali problemi da affrontare per una corretta gestione dei processi di riorganizzazione.

---

<sup>30</sup> E. Spaltro, *Il check-up organizzativo*, Isedi, Milano, 1977; E. Spaltro, *Il clima lavorativo. Manuale di meteorologia organizzativa*, Franco Angeli, Milano, 2004.

## 1.2 Il cambiamento nelle e delle organizzazioni

Per focalizzare la prospettiva dell'analisi della gestione del cambiamento sulle risorse umane è necessario approfondire il concetto di gestione del cambiamento organizzativo, che si sostanzia nell'insieme di relazioni organizzative che intercorrono tra cultura, apprendimento e cambiamento.

Il cambiamento nelle organizzazioni può essere descritto, genericamente, come un "passaggio di stato" di un sistema da uno stato presente A ad uno stato futuro B (la situazione auspicabile e desiderata)<sup>31</sup>. In altre parole, l'azione di cambiamento è un intervento volto ad affrontare e risolvere un problema o una criticità introducendo un'innovazione tecnica o sociale.

Il cambiamento può essere definito, quindi, come qualsiasi evento che richieda all'organizzazione un adeguamento dei propri obiettivi o delle modalità per raggiungerli, agendo coerentemente su tutti i livelli dell'organizzazione<sup>32</sup>.

Nonostante le molte e diverse definizioni presenti in materia di cambiamento organizzativo, è possibile individuare alcuni importanti elementi comuni:

- la relazione tra organizzazione e ambiente esterno nei processi di cambiamento;
- la relazione reciproca che il mutamento induce tra organizzazione e individuo all'interno della stessa;
- la difficoltà nel distinguere il cambiamento come "passaggio di stato" dell'organizzazione e come strategia finalizzata allo sviluppo.

Il cambiamento ha un impatto su tutte le dimensioni dell'organizzazione (fig. 1):

- *performance*: l'organizzazione raggiunge gli obiettivi attraverso l'allineamento delle strategie con la *leadership*, la cultura e i valori. Questi elementi producono un contesto interno adeguato e una struttura organizzativa in cui i gruppi di lavoro possono raggiungere alte prestazioni;
- capacità delle risorse umane: costruite attraverso la combinazione di persone competenti e motivate con gli strumenti, i sistemi, i processi e l'ambiente organizzativo che rendono possibile il raggiungimento dei risultati richiesti;
- competenza individuale: la combinazione di competenze appropriate, esperienze, conoscenze e caratteristiche comportamentali permettono lo sviluppo di *know how* in linea con gli obiettivi aziendali (fig. 2).

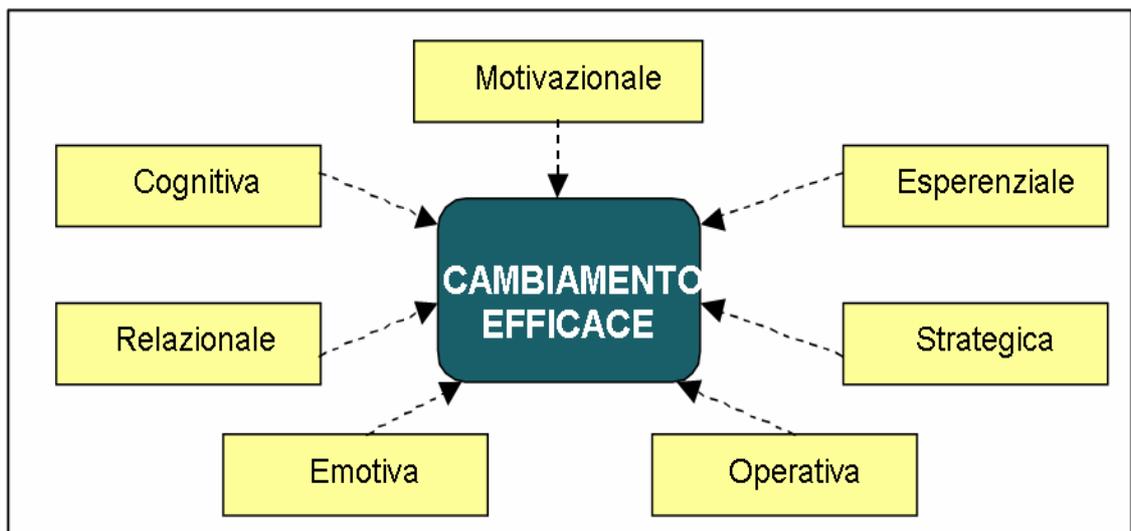
---

<sup>31</sup> C. Piccardo, L. Colombo, *Governare il cambiamento*, Cortina, Milano, 2007; G.P. Quaglino, *Appunti sul comportamento organizzativo*, Tirrenia Stampatori, Torino, 1990.

<sup>32</sup> L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni (a cura di), *Quaderni di Knowledge Management*, Vol. 1, Franco Angeli, Milano, 2008.



**Fig. 1: Impatto del cambiamento sulle dimensioni dell'organizzazione.**  
 Fonte: L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni, (2008).



**Fig. 2: Impatto del cambiamento sull'individuo.**  
 Fonte: L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni, (2008).

Individuare la natura del cambiamento è essenziale per decidere come affrontarlo e prevedere uno scenario futuro perchè i mutamenti non sono tutti uguali: è corretto parlare di cambiamento organizzativo solo in presenza di una pianificazione, diretta a colmare la discrepanza tra stato futuro (desiderato) e stato presente.

Importanti distinzioni sono quelle tra mutamento nel sistema (organizzativo) e mutamento del sistema (nel suo complesso), nonché tra cambiamento incrementale e cambiamento radicale<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> J.R. Shermerhorn, J.G. Hunt, R.N. Osborn, *Organizational behaviour*, Wiley, New York, 1997.

Il cambiamento incrementale è spesso dovuto alla naturale evoluzione dell'organizzazione - come l'introduzione di nuove tecnologie o competenze nel sistema - ed è quindi meno traumatico e più frequente rispetto al cambiamento radicale che, invece, è intenso e coinvolge la totalità del sistema organizzativo, verificandosi, spesso, in seguito ad eventi critici.

Possiamo definire il cambiamento all'interno di un'organizzazione come un insieme di azioni pensate e orientate, dichiaratamente e deliberatamente, verso un obiettivo di mutamento dell'organizzazione: un processo che comporta una rottura dei vecchi schemi, introducendo nuove modalità operative, nuove funzionalità e, conseguentemente, nuovi equilibri<sup>34</sup>.

I cambiamenti organizzativi non sempre vanno di pari passo con il progresso della società e le istanze del personale all'interno delle Amministrazioni perché, di solito, la P.A. tarda ad adeguarsi e segue con un passo più lento le evoluzioni dell'ambiente.

La Pubblica Amministrazione è progettata per rispettare diritti e assai meno per soddisfare bisogni in quanto i diritti sono fissi e vanno tutelati sempre, mentre i bisogni sono mutevoli e si soddisfano con i servizi, la cui programmazione ed erogazione è molto complessa in quanto:

- ha per oggetto la concezione, il sistema di erogazione e la comprensione di bisogni differenziati,
- sviluppa modelli integrati, obiettivi, organizzazione, tecnologie, sistemi professionali, culture.

Cambiare, governare i mutamenti e sapersi adattare sono le parole chiave per ogni organizzazione che intende essere "al passo con i tempi", sopravvivere in una logica evolutiva, competitiva e concorrenziale, in un ambiente in continua trasformazione. Ecco perché è importante che le organizzazioni - pubbliche e private - imparino a gestire il cambiamento in modo sinergico rispetto alle spinte evolutive della società.

Per questo, nei processi di *change management*, sarebbe più opportuno parlare di *organizing*, ovvero il processo continuo dell'organizzarsi, anziché di *organization*, che dà il senso della stabilità e della definitezza.

Possiamo individuare tre tipi di spinte al cambiamento: esterne, interne ed individuali<sup>35</sup>:

- le spinte esterne sono generalizzabili e comuni a tutte le organizzazioni (livello macro) e possono essere individuate con la globalizzazione, l'introduzione di nuove tecnologie e il cambiamento delle caratteristiche della forza lavoro, le pressioni socio-politiche e gli eventi critici che possono riguardare un momento storico<sup>36</sup>;

---

<sup>34</sup> D. Jick, *Managing change. Case and concepts*, Irwin, Boston, 1993; U. Bertini, *op. cit.*, 1995; L. Guatri, *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano, 1995; S. Garzella, *Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle potenzialità inespresse*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>35</sup> C. Piccardo, L. Colombo, *op. cit.*, 2007.

<sup>36</sup> R.L. Daft, R.A. Noe, *Organizational behaviour*, Harcourt College Publishers, Orlando, 2001; R. Kreitner, A. Kinicki, *Comportamento organizzativo*, Apogeo, Milano, 2004.

- quelle interne si riferiscono alla singola specificità organizzativa (livello micro) e possono essere individuate con i problemi connessi alla gestione delle risorse umane, i comportamenti e le decisioni manageriali;
- le spinte individuali, ad un livello ancora inferiore, riguardano i percorsi di carriera soggettivi entro il mercato del lavoro e le strutture organizzative.

### 1.2.1 Tipi di cambiamento

La parola “cambiamento” e il cambiamento stesso possono assumere connotazioni molto diverse fra loro, sia nelle definizioni comunemente utilizzate in letteratura, sia nelle realtà aziendali, nelle quali assumono forme e impatti differenti a seconda dei fattori e delle motivazioni che entrano in gioco.

Il cambiamento può avere diverse chiavi di lettura rispetto:

- a. al grado con cui il cambiamento incide sull’organizzazione;
- b. allo stato di salute dell’organizzazione;
- c. alle dimensioni coinvolte.

a. In relazione al grado di incidenza del cambiamento possiamo distinguere tra<sup>37</sup>:

- cambiamento evolutivo: consiste in un miglioramento o perfezionamento di ciò che l’organizzazione è già e coinvolge generalmente solo alcune dimensioni della stessa;
- cambiamento transizionale: si attua quando l’organizzazione assume una configurazione - intesa come interazione tra fattori interni e variabili ambientali - significativamente diversa, guidata da una *vision* predefinita in fase di pianificazione. Gestire il cambiamento significa, in questo caso, assicurare la transizione dallo stato iniziale allo stato programmato;
- cambiamento trasformativo: comporta un profondo ripensamento verso una configurazione finale non predefinita in fase d’avvio del processo. Tale cambiamento si realizza quando lo stato preesistente si modifica in modo improvviso in seguito ad eventi traumatici, quali possono essere le situazioni di crisi.

b. Questi cambiamenti possono avere luogo con modalità e con effetti diversi a seconda della situazione e della “salute” dell’organizzazione nella quale si verificano<sup>38</sup>:

- in situazione di crisi, ad esempio, il cambiamento è sinonimo di risanamento: rapidità e decisione sono elementi essenziali per l’esito positivo del processo. La situazione iniziale impone dei vincoli nella

---

<sup>37</sup> D. Jick, *op. cit.*, 1993.

<sup>38</sup> R.A. Cenciarini, *Ristrutturazione e crescita. Le strategie adottate dalle imprese di successo*, Giuffrè, Milano, 1998.

pianificazione del cambiamento sia in termini di risorse, sia di orizzonti temporali<sup>39</sup>;

- in situazioni di malfunzionamento i problemi di efficacia/efficienza nei processi organizzativi impongono un ripensamento nelle strategie;
- in circostanze positive, infine, il mutamento è simbolo di un atteggiamento proattivo, che scorge delle nuove opportunità e potenzialità inespresse. Il vantaggio di poter pianificare il cambiamento contando su condizioni positive si scontra con le eventuali maggiori resistenze dell'organizzazione ad accettare e condividere il processo<sup>40</sup>.

c. Pur consci che, in una visione unitaria del processo di cambiamento, le dimensioni organizzative sono strettamente correlate ed interdipendenti, così da dover essere modellate coerentemente l'una all'altra, possiamo distinguere inoltre tra:

- dimensione strategica, intesa come insieme di attività direzionali con cui si definiscono gli obiettivi di fondo della gestione, si formulano le scelte principali con cui raggiungere gli obiettivi, si stabiliscono i piani d'azione con cui dare attuazione pratica alle strategie. Gli obiettivi strategici di un processo di cambiamento processuale e di *change management* delle Pubbliche Amministrazioni sono: il miglioramento effettivo delle prestazioni della P.A. nella qualità dei servizi e nel costo; il consenso e la partecipazione dei cittadini e dei lavoratori; lo sviluppo locale; la *partnership* con i fornitori;
- dimensione organizzativa, che esplicita le decisioni relative alla valutazione delle forme organizzative che meglio possono ridurre i tempi di implementazione delle strategie, oppure che possono far raggiungere gli obiettivi strategici in modo più efficiente<sup>41</sup>. Tali scelte, che individuano le azioni da attuare per il successo<sup>42</sup> stesso delle strategie da intraprendere, vanno a ridefinire un nuovo modello

---

<sup>39</sup> P. Bastia, *Pianificazione e controllo dei risanamenti aziendali*, Giappichelli, Torino, 1996.

<sup>40</sup> E. Valdani, *L'impresa proattiva. Co-evolvere e competere nell'era dell'immaginazione*, McGraw-Hill, Milano, 2000; R. D'Aveni, *Ipercompetizione. Le nuove regole per affrontare la concorrenza dinamica*, Il sole 24 Ore, Milano, 1995.

Del resto, Coda scrive che le scelte aziendali "possono essere informate a logiche di adattamento ai mutamenti ambientali in atto oppure a logiche imprenditoriali così innovative che, mentre imprimono un nuovo corso alla vita dell'azienda, contribuiscono alla creazione di un ambiente per certi aspetti nuovo". Cfr. V. Coda, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988. Allo stesso modo Scott: "Nell'insistere sull'importanza critica e pervasiva delle influenze ambientali sulle forme organizzative e sulle loro modalità operative, non dobbiamo però assumere che questa relazione causale proceda in una sola direzione. Le organizzazioni sono sì influenzate dai loro ambienti, ma li condizionano a loro volta". Cfr. R.W. Scott, *Le organizzazioni*, Il Mulino - Prentice Hall International, Bologna, 1994.

<sup>41</sup> "È importante non solo sapere cosa fare, ma riuscire a farlo in condizioni di efficienza, e nel contempo sviluppare nuove opzioni per il futuro". Cfr. S. Garzella, *op. cit.*, 2005.

<sup>42</sup> Il concetto di successo è ben definito da Bertini come "fenomeno di crescita economica a valere nel tempo e quindi non transeunte, in grado di rafforzare durevolmente le basi economiche dell'impresa". Cfr. U. Bertini, *Strategie di sviluppo interno e forme organizzative*, in A. Gozzi (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie*, Etas libri, Milano, 1991.

organizzativo, interessando la struttura organizzativa formale, i valori dell'organizzazione, le risorse umane e la loro gestione.

L'interazione fra queste dimensioni può dare origine a differenti processi di cambiamento che pongono in relazione due variabili<sup>43</sup>:

- il *focus* del cambiamento, ovvero il coinvolgimento ristretto o più ampio delle diverse categorie di *stakeholders* e delle relazioni tra loro esistenti;
- la logica del cambiamento, relativa alle discontinuità che il mutamento introduce.

In relazione ad una minore o maggiore intensità del salto e all'ampiezza del *focus* è possibile individuare, pur consapevoli dell'esistenza di una serie indefinita di soluzioni intermedie, quattro tipologie principali di cambiamento:

- la ristrutturazione: cambiamento all'interno dell'organizzazione;
- la riconversione: cambiamento che comporta uno strappo nella rete di relazioni tra i portatori d'interesse;
- la trasformazione: cambiamento fondamentale nei rapporti tra i soggetti interni all'organizzazione;
- il *turnaround*: cambiamento di tipo radicale in grado di modificare fortemente l'organizzazione che dovrebbe reinventare se stessa, creando punti di rottura e di discontinuità con il passato.

Con questa classificazione avremo, quindi:

1. un cambiamento come creazione o tutela di valore, orientato al conseguimento di risultati nel breve termine attraverso processi *top down* che prevedono l'utilizzo di leve quali reingegnerizzazione di processi, sistemi incentivanti ecc.;
2. un cambiamento come sviluppo organizzativo, orientato al conseguimento di risultati nel lungo periodo grazie alla partecipazione al processo decisionale secondo una logica *bottom up*, a processi di apprendimento e di sviluppo culturale, a sperimentazioni di soluzioni innovative.

In base, infine, all'oggetto del cambiamento, distinguiamo quattro tipi di mutamento:

1. cambiamento nella struttura: variazioni all'assetto organizzativo (organigramma) e al *core business* che prevedono nuove linee guida, differenti procedure, nuove regole di comportamento;
2. cambiamento nella tecnologia: modifiche e/o introduzioni di innovazioni su mezzi e impianti che implicano revisioni nei flussi di lavoro, nuovi spazi fisici, nuovi metodi *standard* e strumenti di lavoro;
3. cambiamento nelle risorse umane: mutamenti nelle attitudini, nelle motivazioni, nei comportamenti organizzativi e nelle abilità di lavoro

---

<sup>43</sup> A. Gilardoni, A. Danovi, *Cambiamento, ristrutturazione e sviluppo dell'impresa*, Egea, Milano, 2000; E. Borgonovi, "Valutare i processi di cambiamento", *Mecosan*, n. 23/1997.

che racchiudono nuovi criteri di selezione, nuovi programmi di formazione, tecniche avanzate di valutazione delle prestazioni, nuovi sistemi premianti;

4. cambiamento nei compiti: modifiche nel disegno dei ruoli e nelle motivazioni al lavoro che implicano maggiore focalizzazione sugli individui o sul *team*.

### 1.2.2 Apprendimento e cambiamento

Affinché si compia qualsiasi cambiamento organizzativo è necessario un processo di apprendimento che va ad agire sulla cultura organizzativa, una sorta di schermo che filtra i segnali che l'organizzazione percepisce dall'ambiente esterno, così da influenzare le soluzioni elaborate per adattarsi ai mutamenti percepiti<sup>44</sup>.

L'apprendimento organizzativo rappresenta una condizione fondamentale per la creazione di nuova conoscenza finalizzata alla gestione del cambiamento attraverso l'azione organizzativa e manageriale.

Sul piano teorico, il tema del cambiamento ha generato alcune importanti questioni di natura epistemologica, legate in primo luogo alla diversità di ipotesi sulla natura dei fenomeni di *change management*<sup>45</sup>.

In realtà l'interesse scientifico si è concentrato sulla messa a punto di una teoria dell'organizzazione, fondandola sulla definizione delle condizioni in grado di garantire, in via permanente, l'equilibrio del sistema aziendale<sup>46</sup>.

In estrema sintesi, dalle teorie organizzative (soprattutto di ispirazione sistemico - situazionale) la spiegazione del cambiamento può solo essere dedotta: si danno le leggi dell'ordine precedente e dell'eventuale nuovo ordine; ciò che sta in mezzo, il cambiamento organizzativo, è un fenomeno transitorio, variamente pianificato e implementato il cui significato è solo quello di adattare il sistema alle mutate condizioni ambientali.

È da ritenersi, invece, che ben più approfondita debba essere l'analisi che concerne il cambiamento organizzativo, fenomeno che caratterizza e condiziona, ormai in via permanente, il funzionamento delle organizzazioni.

Esso non può più considerarsi un evento eccezionale e perturbativo, ma un evento che si produce e si esplica, in via continuativa, a supporto dell'efficacia e dell'efficienza delle organizzazioni<sup>47</sup>.

Si tratta, in altri termini, di riconoscere nel cambiamento organizzativo i caratteri di un vero e proprio fenomeno evolutivo. Entro tale concezione, il mutamento non si genera solo per ristabilire equilibri sistemici genericamente perduti, ma è la risultante di un "gioco competitivo" di forze

---

<sup>44</sup> La cultura organizzativa viene definita come un paradigma, rifacendosi allo studio di G. Johnson, da A. Gilardoni, A. Danovi, *op. cit.*, 2000.

<sup>45</sup> G.F. Frassetto, *Organizzare per competere: cambiamento e apprendimento*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>46</sup> G. Bonazzi, *op. cit.*, 2002; J.G. March, H.A. Simon, *Teoria dell'organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1970.

<sup>47</sup> G.F. Frassetto, *op. cit.*, 2003.

eterogenee che derivano dal contesto macroambientale e dal contesto organizzativo interno.

In questa prospettiva, il cambiamento organizzativo è anche un processo continuo di ridefinizione e manovra dei confini aziendali e dell'ambito relazionale, nonché processo di regolazione e organizzazione dei meccanismi di apprendimento, di creazione e di manovra di sistemi simbolici, ideologici, culturali, di tutti quei meccanismi organizzativi cioè, che evidenziano i processi di articolazione, interiorizzazione ed evoluzione delle conoscenze<sup>48</sup>.

Il cambiamento risulta essere determinato congiuntamente dall'intersezione di tre insiemi di elementi che possiamo chiamare "fattori di cambiamento":

- intenzionalità soggettiva;
- contesto macroambientale;
- storia organizzativa della configurazione.

Quest'ultima definisce, attraverso i processi di sedimentazione delle conoscenze organizzative, le caratteristiche del patrimonio cognitivo, condiziona le possibili traiettorie di cambiamento e determina i fattori sistemici e soggettivi di inerzia al mutamento.

Il dinamico combinarsi di tali insiemi definirà, per ogni organizzazione, uno specifico "modo d'essere" della transizione: cambiamenti innovativi o adattivi, mutamenti limitati ad una o poche variabili organizzative, vere e proprie riforme strutturali, processi implementativi di tipo partecipativo o imposti attraverso *leadership* autoritarie, ecc.

Le relazioni tra cambiamento, cultura e apprendimento si esplicitano in modo che il successo di una riorganizzazione sia dipendente dalla volontà del *management*, dall'attivo supporto prestato e dalla sua apertura a ripensare i modelli mentali, gli atteggiamenti e i processi, favorendo il cambiamento culturale.

Le principali connessioni tra cambiamento, cultura ed apprendimento possono essere sintetizzate con un ciclo di quattro stadi:

1. cause esterne o determinanti interne all'organizzazione danno vita a processi di apprendimento;
2. l'apprendimento modifica la cultura, le strategie organizzative e le relative procedure di implementazione;
3. le modifiche strategiche o procedurali influenzano ambiente esterno ed organizzazione interna, sviluppando un nuovo modello di riferimento per le scelte future;
4. l'evoluzione della cultura organizzativa implica, da un lato, il cambiamento delle lenti attraverso cui vengono selezionati gli *input* per l'apprendimento e, dall'altro, l'affermarsi di nuovi assunti fondamentali o di nuovi valori, capaci di influenzare i processi di apprendimento successivi.

---

<sup>48</sup> I. Nonaka, "The Knowledge-Creating Company", in Harvard Business Review, novembre-dicembre, 1991.

In funzione dei mutamenti culturali e delle forme di apprendimento richieste si possono distinguere quattro tipi di cambiamento organizzativo:

- “apparente”: consiste nell’adozione di nuove procedure di implementazione, che comportano la rivisitazione di abitudini, senza intaccare la cultura organizzativa;
- “normale”: agisce *in primis* sulle strategie e poi, in via indiretta, sulle procedure di implementazione attraverso un apprendimento operativo che non coinvolge la cultura organizzativa<sup>49</sup>;
- tramite “incrementalismo culturale”: comporta lo sviluppo di nuovi valori e assunti fondamentali attraverso un processo di apprendimento concettuale che interessa strategie e procedure di implementazione;
- “radicale”: a seguito di circostanze uniche o eccezionali si ha una vera e propria “rivoluzione culturale”, dovuta all’affermarsi di assunti e valori diversi dai precedenti, che presuppongono un apprendimento concettuale. Deriva, in genere, da un ripensamento dell’intera organizzazione in termini di missione, valori, processi, attività.

Frassetto (2003) propone una tipologia del cambiamento configurandone due macro categorie<sup>50</sup>:

1. cambiamenti strategici e incrementali,
2. cambiamenti reattivi e anticipatori.

Alcuni cambiamenti organizzativi, sia pur significativi, interessano solo alcune componenti dell’organizzazione. Lo scopo fondamentale è quello di migliorare l’efficacia dell’azione organizzativa all’interno della struttura, della strategia, del modello e dei valori già esistenti. Questi cambiamenti, definibili incrementali, sono frequenti nelle organizzazioni.

Altri tipi di cambiamento, definibili strategici, invece, influiscono sull’intero sistema organizzativo e portano ad una ridefinizione fondamentale dell’organizzazione, oppure ne modificano le caratteristiche di base, comprese le strategie, le strutture, le risorse umane, i processi e i valori.

I cambiamenti che rispondono ad eventi esterni si definiscono reattivi mentre quelli motivati dall’anticipazione di eventi si definiscono anticipatori.

Combinando le due dimensioni otteniamo una tipologia con quattro voci (tipi) di cambiamento:

1. cambiamento incrementale - anticipatorio: si definisce “di sintonizzazione” in quanto modifica in anticipo parti specifiche del sistema in previsione di eventi futuri;
2. cambiamento incrementale - reattivo: rappresenta invece una risposta di adattamento dell’organizzazione ad un evento;

---

<sup>49</sup> K. Weick, *op. cit.*, 1993.

<sup>50</sup> G.F. Frassetto, *op. cit.*, 2003.

3. cambiamento strategico - anticipatorio che riorienta l'organizzazione in previsione di eventi futuri;
4. cambiamento strategico - reattivo è successivo al verificarsi di un evento che porta ad una ristrutturazione del sistema.

	<b>INCREMENTALI</b>	<b>STRATEGICI</b>
<b>ANTICIPATORI</b>	sintonizzazione	ri-orientamento
<b>REATTIVI</b>	adattamento	ri-creazione (ristrutturazione)

**Fig. 3: Tipi di cambiamento organizzativo.**  
**Fonte: G.F. Frassetto, (2003).**

L'apprendimento nasce da una tensione, da un conflitto, da una rottura di stabilità; la "teoria" che quell'organizzazione aveva elaborato non è più "sostenibile", a poco a poco si sperimentano e si affermano nuove norme, nuove teorie d'azione, nuovi costrutti collettivi.

Ciò che differenzia un'organizzazione che apprende (la *learning organization*) da un'organizzazione che non apprende, è la "soglia di sostenibilità" oltre la quale il proprio modello entra in crisi.

Di fronte a un ambiente dinamico, che fornisce costantemente stimoli al cambiamento, un'organizzazione innovativa è quella che riesce a rimettere in discussione più facilmente e con più frequenza il proprio modello, che percepisce e attiva, nell'ambiente, continue opportunità di sviluppo; viceversa, un'organizzazione burocratica si difenderà dalle pressioni al cambiamento finché potrà, cercherà di ignorarle e rimanerne immune finché non sarà "costretta" a farvi fronte.

Questo, d'altronde, è stato il modo più diffuso di cambiamento nella Pubblica Amministrazione italiana; la nostra burocrazia "non avvertiva il bisogno" di cambiare, di apprendere, quindi non ne era capace. A meno che non vi fosse stata "costretta", con una crisi esplosa in tutta la sua evidenza e irreversibilità che ha innescato processi di adattamento e di ristrutturazione che, *ex ante*, avevano, comunque, un esito incerto e imprevedibile<sup>51</sup>.

Altra caratteristica dei processi di apprendimento è, infatti, la loro imprevedibilità. Non dobbiamo credere che l'apprendimento sia sempre un atto deliberato o comunque governabile e orientabile. Ricadremmo in una visione meccanicistica dell'organizzazione. Se vi è crisi l'organizzazione comunque reagisce, attiva i suoi meccanismi di protezione o di trasformazione interna. Soltanto *ex post*, ricostruendone le dinamiche, possiamo valutare l'esito più o meno positivo di questa reazione, ad esempio rispetto ai fini per cui l'organizzazione è stata posta in essere.

L'unico modo per stimolare o per orientare i processi di apprendimento nella giusta direzione consiste nel basare l'azione organizzativa sulla produzione di un tipo particolare di conoscenza, quella che ricostruisce e analizza la propria esperienza concreta.

<sup>51</sup> F. Ferraresi, *Burocrazie e politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1980.

La grande difficoltà delle Amministrazioni risiede nel non essere state abituate a occuparsi del contingente, del caso singolo. Sono organizzazioni che hanno basato la costruzione del loro modello su criteri di regolamentazione astratti, universali, impersonali. Così facendo esse hanno bandito dal proprio codice genetico il flusso dell'esperienza.

Perché una burocrazia si trasformi in una *learning organization* - o, almeno, in una *learning bureaucracy* - occorre, innanzitutto, che essa riconduca l'attenzione alla propria esperienza e sviluppi una capacità di leggerla e interpretarla in modo attivo all'interno dei meccanismi legittimi di funzionamento. Se si continua a invocare la norma universale, che garantisce un comportamento oggettivo e impersonale del dipendente pubblico, la P.A. si allontanerà sempre di più dalla realtà e dalle opportunità di cambiamento che essa offre<sup>52</sup>.

### 1.3 Modelli di *change management*

I modelli di interpretazione del cambiamento e di gestione dei processi di cambiamento organizzativo sono molti.

Il primo dei modelli di cambiamento organizzativo analizzato è quello di Lewin (1954) che descrive la trasformazione organizzativa in tre fasi<sup>53</sup>:

1. lo scongelamento di norme e strutture (*unfreezing*);
2. il cambiamento vero e proprio (*changing o moving*);
3. il ricongelamento in strutture e regole nuove (*refreezing*).

Nella prima fase (*unfreezing*) vengono alla luce le opportunità offerte dal cambiamento, così da accrescere il senso d'urgenza nei confronti della possibilità di abbandonare i vecchi paradigmi per i nuovi. Nello specifico, lo "scongelamento" (*unfreezing*) consiste in:

- creazione di consapevolezza del bisogno di cambiare;
- creazione del clima adatto per cambiare;
- alterazione delle forze agenti sugli individui dell'organizzazione in modo che il loro "equilibrio" sia sufficientemente "sollecitato" per motivarne il cambiamento;
- azioni di pressione per attuare modifiche;
- azioni di riduzione delle resistenze.

Nella seconda fase (*changing o moving*), formato un gruppo con capacità e potere per condurre il processo, è necessario sviluppare la visione del cambiamento e una strategia per raggiungerla, assicurandone l'efficace comunicazione all'intera organizzazione. In particolare, il cambiamento o trasformazione (*moving*) prevede:

- modifica della "grandezza/importanza" delle forze che definiscono la situazione iniziale;
- presentazione di una "precisa direzione di cambiamento";

---

<sup>52</sup> M. Crozier, *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969.

<sup>53</sup> K. Lewin, *op. cit.*, 1951.

- sviluppo di nuovi metodi e processi di apprendimento orientati alle nuove attitudini e comportamenti.

Nella terza fase (*refreezing*) si consolida il processo assicurandosi che il cambiamento venga istituzionalizzato e cristallizzato in una nuova cultura organizzativa. Il ricongelamento - ristrutturazione (*refreezing*) consiste, infine, in:

- rinforzo delle modifiche che sono avvenute;
- ri-creazione e mantenimento stabile del nuovo equilibrio organizzativo generato;
- azioni di facilitazione dell'integrazione;
- azioni di facilitazione dell'assimilazione del cambiamento nei singoli individui.

Queste tre fasi non discendono naturalmente l'una all'altra, ma devono essere attentamente programmate e sostenute con piani e azioni di medio e lungo periodo.

Sulla base di questo, *Kanter* (1983) formulò un modello che prevedeva tre passaggi fondamentali<sup>54</sup>:

1. crisi della tradizione;
2. presa di decisioni strategiche e avviamento delle prime mosse;
3. istituzionalizzazione dell'azione di cambiamento.

Più recente è il modello di *Kotter* (1998), che viene considerato da molti "il" modello della trasformazione organizzativa e prevede otto fasi<sup>55</sup>:

1. stabilire il senso dell'urgenza;
2. creare una coalizione guida;
3. sviluppare una *vision* e una strategia;
4. comunicare la visione del cambiamento;
5. potenziare un'azione generale di tutta l'organizzazione;
6. generare risultati di breve termine;
7. consolidare i profitti e produrre ulteriore cambiamento;
8. ancorare le innovazioni alla cultura organizzativa.

*Biech* (2007) invece, nonostante le trasformazioni che nell'arco degli anni hanno interessato il modello di cambiamento originario - aumentandone il numero di fasi e modificandone il nome - ritiene che ci siano dei passaggi obbligati, il denominatore comune, affinché un processo di cambiamento organizzativo conduca a dei risultati concreti: in ogni singola fase occorre realizzare il completamento di distinte attività e calibrarle *ad hoc*, in considerazione delle specifiche situazioni organizzative analizzate<sup>56</sup>.

In seguito alla comparazione dei diversi modelli, l'autore presenta un modello di trasformazione organizzativa a sei fasi:

---

<sup>54</sup> R.M. Kanter, *The Change masters: innovation for productivity in the american corporation*, Simon & Schuster, New York, 1983.

<sup>55</sup> J.P. Kotter, *Guidare il cambiamento*, Etas libri, Milano, 1998.

<sup>56</sup> E. Biech, *Thriving through change: a leader's practical guide to change mastery*, ASTD Press, Alexandria, VA, 2007.

1. fase 1: sfidare lo stato attuale. In questa fase è importante che chi appartiene ad un'organizzazione coinvolta nel processo di cambiamento, riconosca la necessità che qualcosa debba essere gestito in modo diverso e preferisca un futuro che va verso uno *status quo* di innovazione. Deve anche essere riconosciuto il fatto che resistere al cambiamento, attuando strategie personali difensive della posizione, può procurare danni gravi all'organizzazione stessa. Generalmente questo processo viene avviato da qualcuno che è vicino al vertice dell'organizzazione e che identifica il bisogno di cambiamento (per un fabbisogno interno, per aggiornamento tecnologico, per le minacce dei *competitor*, per l'ambiente esterno, ecc.);
2. fase 2: armonizzare ed allineare la *leadership*. È importante comunicare a tutta l'organizzazione rispetto a che cosa e perché avverrà la trasformazione. Questo *step* consiste in due assi principali:
  - allineare la *leadership* dell'organizzazione rispetto alla comprensione dei bisogni dell'organizzazione stessa;
  - identificare il modo di sfidare tali bisogni attraverso una prospettiva sistemica;
3. fase 3: mobilitare l'impegno. In questa fase si passa dalla pianificazione alla programmazione; è importante il coinvolgimento dei dipendenti e la formazione di gruppi di lavoro, in cui si pianifica cosa cambiare e cosa mantenere. I *leader* si impegnano a costruire un gruppo unito, per garantire l'impegno di tutta l'organizzazione. Ai facilitatori della trasformazione, può esser richiesto di imparare o di inventare nuovi strumenti e/o tecniche;
4. fase 4: sviluppare e formalizzare un piano. In questo *step* si crea un programma formale di attività correlate agli obiettivi di cambiamento e a degli indicatori di risultato coerenti. Si adottano degli strumenti di indagine per formalizzare il processo di trasformazione culturale e verificarne oggettivamente i risultati nel tempo;
5. fase 5: guidare l'attuazione del piano. Questo è il passaggio del processo in cui è preponderante l'azione, affinché il processo attuato si muova in avanti. Gli obiettivi di breve termine dell'organizzazione saranno un importante risultato: costituiranno la prova che ciò che si intendeva raggiungere coi propri sforzi sta iniziando a dare i suoi frutti; ciò alimenterà la motivazione e accelererà l'attuazione delle azioni successive. È quindi importante fare dei risultati raggiunti un evento da testimoniare;
6. fase 6: valutare ed istituzionalizzare le trasformazioni. La realizzazione dei progetti e delle azioni volte ad una trasformazione è stata completata. È importante, in questa fase, incoraggiare le persone ad accettare il desiderio di cambiamento e le possibili variazioni in modo permanente. Le trasformazioni devono divenir

parte della cultura organizzativa, istituzionalizzate e trasformate in realtà.

Il metodo A.D.K.A.R. è, invece, uno dei modelli più noti per la messa a punto di un programma di *change management*, sviluppato da Prosci in seguito alla collaborazione di più di 1000 aziende di 59 paesi diversi<sup>57</sup>.

Il modello individua i cinque punti fondamentali da utilizzare per la costruzione di un programma di *change management*:

1. *awareness* (consapevolezza): spiegare perché è necessario cambiare;
2. *desire* (desiderio/determinazione): attivare l'adesione proattiva delle persone coinvolte;
3. *knowledge* (conoscenza pratica): come attuare il cambiamento;
4. *ability* (attitudine): costruire i nuovi profili e i nuovi comportamenti;
5. *reinforcement* (sostegno): sostenere/consolidare il cambiamento.

Si tratta, in pratica, di un utile strumento per verificare la copertura da parte dell'iniziativa di *change management* di tutti i punti fondamentali del programma.

#### **1.4 Approcci al cambiamento organizzativo**

Se consideriamo il cambiamento organizzativo in tutta la sua complessità, come un problema di apprendimento collettivo, con i significati e le implicazioni che esso comporta, diventa evidente come gran parte degli approcci al cambiamento, sinora sperimentati nella Pubblica Amministrazione, non siano riusciti a tener conto di questa complessità<sup>58</sup>. Essi appaiono lontani dalla realtà, limitati nella loro capacità di prendere in considerazione la dimensione collettiva e relazionale del cambiamento organizzativo, finendo così per avere un'efficacia molto limitata.

##### **1.4.1 L'approccio giuridico - formale**

Secondo la visione amministrativa classica, il cambiamento passa solo attraverso le modifiche dell'assetto normativo. Dal momento che l'azione pubblica deve rispondere ai requisiti di neutralità, impersonalità, trasparenza, formalizzazione, il comportamento amministrativo deve far riferimento a regole e procedure definite. Questo approccio si rifà al modello ordinamentale analizzato in precedenza.

---

<sup>57</sup> J. Hiatt, *A.D.K.A.R.: A model for change in business, government and the community*, Learning Center Publications, Loveland, 2006; [www.prosci.com](http://www.prosci.com)

<sup>58</sup> Con il termine "approccio" si fa riferimento alla modalità concreta con cui è stato ed è attualmente gestito il cambiamento all'interno della Pubblica Amministrazione. Non si tratta, quindi, di passare in rassegna delle teorie del cambiamento, in forte evoluzione negli ultimi decenni, bensì la modalità pratica sperimentata nelle organizzazioni. Da questo punto di vista, non deve stupire che approcci ancora improntati a visioni dell'organizzazione ampiamente superate nel dibattito teorico (l'idealtipo burocratico di Weber, l'organizzazione scientifica del lavoro di Taylor, la corrente delle relazioni umane, la teoria delle contingenze strutturali, l'organizzazione come sistema socio-tecnico) siano ancora quelli più frequenti. Cfr. M. Meneguzzo, D. Cepiku, E. De Filippo (a cura di) *Managerialità, innovazione e governance nella Pubblica Amministrazione*, Aracne, Roma, 2006; A. Tanese, P. Mastrogiuseppe, *Attraverso le riforme. Percorso di cambiamento nella Pubblica Amministrazione italiana*, Aracne, Roma, 1999.

La norma deve prevedere ogni situazione; in sua assenza si genera un vuoto all'interno del quale diventano possibili comportamenti discrezionali, arbitrari, potenzialmente non rispondenti ai requisiti di cui sopra.

Secondo questo approccio, il cambiamento nelle Amministrazioni pubbliche richiede, innanzitutto, nuovi impianti normativi e l'esplicitazione di regolamenti e linee guida di attuazione delle leggi. Anche all'interno della stessa Amministrazione, proprio per la sua natura di soggetto pubblico, è sempre necessaria l'esistenza di un atto formale, che attribuisca valore legale alle decisioni e fornisca al tempo stesso garanzia e tutela a operatori e cittadini.

Un approccio centrato soltanto sulle regole, in cui il cambiamento sarebbe il portato di nuovi vincoli formali, appare ormai del tutto in contrasto con ciò che quotidianamente constatiamo. Il proliferare delle norme, come è stato ampiamente dimostrato dalla ricerca organizzativa e dall'esperienza, crea paradossalmente maggiori spazi di libertà, favorisce e legittima gli atteggiamenti di resistenza al cambiamento e di rigidità amministrativa<sup>59</sup>. La formalizzazione, pur necessaria per stabilizzare e regolare l'azione organizzativa, può degenerare facilmente in formalismo (la regola fine a sé stessa), in protezione (non si è tenuti a fare quanto non prescritto), in fonte di potere (il potere del burocrate, appunto).

#### **1.4.2 L'approccio strumentale - razionale**

All'approccio giuridico - formale possiamo "contrapporre" uno di tipo razionale e strumentale, che cerca di attuare il cambiamento partendo non già dalle regole ma dagli obiettivi che si intende raggiungere, in sintonia con il modello osmotico, analizzato precedentemente.

L'organizzazione è lo strumento da modellare in funzione delle strategie perseguite. Il modello di riferimento è quello manageriale: una volta definita dal vertice aziendale una gerarchia di obiettivi, basterà agire in modo pianificato su alcune leve fondamentali della gestione (*budget*, programmi e piani operativi) e dell'organizzazione (strutture, sistemi operativi, stile di direzione) e tutto il resto seguirà<sup>60</sup>.

Anche questo approccio, alla prova dei fatti, si è rivelato limitato e troppo semplificativo del comportamento umano nei contesti organizzati. Esso genera un'eccessiva fiducia nei modelli organizzativi e nelle tecniche di cambiamento, spesso introdotte in modo acritico e/o forzato. Il modello prescrive tutte le fasi che devono essere seguite e tutte le variabili che devono essere utilizzate in un processo di cambiamento pianificato; tuttavia non chiarisce bene come tutti questi elementi si combinino realmente: la razionalità del modello dà per scontata la capacità dell'organizzazione di recepirlo e di attuarlo in funzione del miglioramento delle proprie *performance*.

---

<sup>59</sup> M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, 1978.

<sup>60</sup> H.I. Ansoff, *Strategia aziendale*, Etas libri, Milano, 1968.

Così, dinanzi a risultati inferiori alle attese, si finisce per criticare il modello e lo strumento introdotto, andando alla ricerca di altre soluzioni, magari più razionali, più raffinate tecnicamente o semplicemente più “alla moda”, senza riuscire a comprendere che il problema non è nello strumento, bensì in una scarsa attenzione alla gestione dei problemi di adattamento e di resistenza che tale strumento può generare, in una superficiale conoscenza dell’organizzazione, vale a dire in una concezione troppo tecnocratica e meccanicistica del cambiamento<sup>61</sup>.

Ogni intervento sull’organizzazione, sia esso la ridefinizione della struttura organizzativa, l’introduzione di sistemi di *budget*, o la semplice modifica degli orari di servizio, introdotto come soluzione “razionale” a problemi di funzionamento, può potenzialmente generare nuovi problemi.

Ogni modifica all’organizzazione è un turbamento di un equilibrio precedente, un fattore potenziale di crisi più o meno forte (a seconda dell’entità dell’intervento e degli interessi in gioco) e l’aspetto critico del cambiamento non risiede nella progettazione del nuovo modello o nella definizione delle nuove regole operative, bensì nella gestione dei processi di adattamento e di reazione che essi generano.

Un approccio troppo centrato sulle soluzioni, che considera l’organizzazione come lo strumento che automaticamente le adotterà in virtù della loro “razionalità intrinseca”, è destinato ad incontrare grossi ostacoli nella fase di attuazione.

### **1.4.3 L’approccio processuale - culturalista**

In virtù di queste difficoltà nella gestione dei processi di cambiamento, della consapevolezza di una naturale “inerzia” e resistenza dell’organizzazione alla trasformazione delle proprie *routines*, si è affermato anche un altro approccio, maggiormente centrato sulla dimensione psicologica e culturale del cambiamento, vicino al modello processuale descritto in precedenza<sup>62</sup>.

Esso colloca la principale fonte del cambiamento nella capacità di modificare le mappe cognitive e gli schemi d’azione delle persone.

Se la cultura organizzativa è “l’insieme coerente di assunti fondamentali che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato, imparando ad affrontare i suoi problemi di adattamento esterno e di integrazione interna”<sup>63</sup>, il problema del cambiamento organizzativo si pone principalmente come problema di mutamento culturale e deve essere centrato congiuntamente sugli individui e sulle loro relazioni interpersonali all’interno del gruppo.

---

<sup>61</sup> C. Argyris, D. Schon, *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*, Guerini, Milano, 1998; M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, 1978.

<sup>62</sup> D. Bodega, *Organizzazione e cultura. Teoria e metodo della prospettiva culturale nell’organizzazione di azienda*, Il Mulino, Bologna, 1996.

<sup>63</sup> E. Schein, *Cultura d’azienda e leadership. Una prospettiva dinamica*, Guerini, Milano, 1990.

A partire da queste considerazioni, un ampio filone di studi e di esperienze di cambiamento guidato all'interno delle organizzazioni ha posto l'accento sul ruolo del gruppo e della *leadership* nei processi di cambiamento<sup>64</sup>. Dal momento che il gruppo è il soggetto che detiene e sviluppa la propria cultura, e che quest'ultima condiziona il funzionamento e l'evoluzione dell'organizzazione (anche attraverso meccanismi di trasmissione e socializzazione ai nuovi membri), il compito del *leader* e di chiunque voglia introdurre un qualche cambiamento nel sistema, è quello di intervenire nei processi di formazione, trasformazione o distruzione della cultura organizzativa.

Questo approccio ha il merito di riconoscere la natura processuale dell'organizzazione e la necessità di penetrare all'interno della "scatola nera"; i processi di adattamento e di integrazione che gli individui mettono in atto all'interno delle loro relazioni di scambio (nei processi decisionali, di comunicazione, di cooperazione, ecc.) condizionano il funzionamento e lo sviluppo dell'organizzazione, quindi anche l'efficacia di ogni intervento di cambiamento.

Rispetto ad un approccio rigidamente strumentale, questa visione riconosce l'autonomia e il margine di imprevedibilità del sistema organizzativo; il *focus* del cambiamento si sposta, quindi, dalla logica del controllo a quella dell'apprendimento: il *management* non ha il compito di progettare e controllare il processo di cambiamento, bensì quello di stimolare e di sviluppare (con adeguati strumenti formativi, di incentivazione, di comunicazione) la capacità autonoma di apprendimento insita all'interno dell'organizzazione.

Tuttavia anche questo approccio può incontrare dei limiti, laddove considera la cultura come variabile prioritaria di ogni cambiamento. Questa ipotesi condurrebbe ad una conclusione assurda, quella per cui ogni cambiamento sarebbe impossibile se non cambiano le persone e le loro culture. Anche qui l'esperienza mostra che situazioni di rottura o di innovazione possono realizzarsi, anche a prescindere dal cambiamento culturale. O, meglio, la cultura può seguire, può rinnovarsi proprio a partire dalla sperimentazione concreta di nuove modalità di azione collettiva e di cooperazione.

#### **1.4.4 L'approccio strategico**

I rapporti umani non si trasformano semplicemente perché cambia il contesto o una qualche condizione materiale. Né cambiano soltanto quando mutano le culture e gli atteggiamenti individuali e/o collettivi: questo tipo di determinismo è stato ampiamente smentito dall'evidenza in quanto i rapporti cambiano se i soggetti sono capaci di organizzarsi in un gioco di relazioni diverso rispetto a quello in cui operavano in precedenza.

---

<sup>64</sup> In particolare tutto il filone dell'*Organization development*; per un'introduzione si veda C. Piccardo (a cura di), *Sviluppo organizzativo. Stato dell'arte e nuove prospettive*, Guerini, Milano, 1991.

Nessuna organizzazione cambia perché “si deve”, ma solo perché entra in crisi il suo modo di funzionamento, quando esso non è più “sostenibile” dai soggetti che hanno contribuito a costruirlo.

Di qui l’esigenza di basare il cambiamento su un approccio strategico, che sappia stimolare le capacità di apprendimento e di innovazione di un’organizzazione non dall’esterno, bensì facendo leva proprio sul suo passato, sulle sue risorse intrinseche, sul proprio potenziale<sup>65</sup>.

L’organizzazione non è né una macchina da programmare a priori, né un insieme di persone da “manipolare” o da “motivare” al perseguimento di obiettivi comuni: entrambe queste ipotesi appaiono, al tempo stesso, semplificatrici e utopiche, perché negano la libertà e il margine di imprevedibilità del comportamento umano.

La P.A. sconta l’assenza di un approccio strategico al proprio vertice. Occorre, invece, disporre di una conoscenza profonda dell’organizzazione sulla quale si vuole intervenire, di una consapevolezza dei propri punti di forza e di debolezza, di una lettura critica e approfondita dei vincoli culturali e di potere che ne limitano lo sviluppo, così come di una valutazione del potenziale di innovazione che essa possiede.

Porre al centro la strategia vuol dire, quindi, considerare il cambiamento organizzativo come quel processo di apprendimento collettivo che passa soltanto attraverso una trasformazione dall’interno del sistema di relazioni, come auto-adattamento reciproco tra le sue componenti, come auto-organizzazione.

#### **1.4.5 Verso una sintesi degli approcci al cambiamento**

Nella figura 4 i diversi approcci analizzati vengono messi schematicamente a confronto. È evidente come la natura del cambiamento organizzativo renda particolarmente inefficaci i primi due tipi di approcci. Concepire l’organizzazione unicamente come un insieme di regole o come una razionale costruzione di coerenze sistemiche può essere molto rassicurante. Tuttavia la realtà si presenta con forme diverse: i fini dell’organizzazione sembrano essere più la risultante di dinamiche di potere e di continui adattamenti che non un dato unitario e unificante; le strutture organizzative, una volta considerate l’oggetto prioritario di analisi e progettazione, appaiono molto meno “strutturanti” dei processi e delle transazioni tra attori; gli stessi comportamenti individuali all’interno dell’organizzazione appaiono sempre più variabili nel tempo, contraddittori, difficilmente generalizzabili.

Con questo non si vuole dire che il cambiamento non richieda nuove regole formali (primo approccio) e l’esistenza di un progetto, di un piano deliberato (secondo approccio). Per la Pubblica Amministrazione centrale, ad esempio, la spinta al cambiamento si è avuta con un processo di riforma partito a livello normativo con il decreto legislativo n. 300 del 1999, per gli

---

<sup>65</sup> M.E. Porter, *op. cit.*, 1991; J.G. March e H.A. Simon, *op. cit.*, 1958.

enti locali, grosse spinte al mutamento sono venute dalla riforma introdotta dalla legge n. 142 del 1990 o dall'elezione diretta del sindaco.

In un certo senso, quindi, tutti e quattro gli approcci si integrano<sup>66</sup>.

Muoversi in questo quadro di complessità e di indeterminatezza richiede, comunque, di intervenire nell'organizzazione in modo molto meno rigido di quanto non si faccia tradizionalmente, pena il rischio che i cambiamenti normativi o deliberati restino sulla carta o si blocchino lungo il percorso.

Approccio	Giuridico - formale	Strumentale - razionale	Processuale - culturalista	Strategico
<b>Visione della organizzazione</b>	insieme di regole	sistema socio-tecnico che si adatta all'ambiente	sistema di simboli, valori, assunti di base	sistema di relazioni che si autodetermina
<b>Visione del cambiamento</b>	a priori universale	sistemico contingente pianificato	processuale dall'interno guidato	processuale dall'interno auto-prodotto
<b>Variabili rilevanti</b>	norme	strutture progettazione	cultura organizzativa motivazione <i>leadership</i>	strategia attori-chiave conoscenza
<b>Ruoli critici</b>	legislatore	pianificatore	<i>leader</i>	stratega
<b>Limiti</b>	cambiamento come adempimento formale	incapacità di leggere l'organizzazione dall'interno	voler cambiare la cultura "a tutti i costi" (rischio potenziale)	cambiamento come concertazione di tutto (rischio potenziale)

Fig. 4: Sintesi degli approcci al cambiamento.

Fonte: A. Tanese, (1999).

## 1.5 I processi di cambiamento

Il cambiamento organizzativo deve essere considerato come un processo, vale a dire come un insieme dinamico di azioni e reazioni dei diversi elementi coinvolti nel cambiamento, e non come una semplice azione puntuale. Ridefinire l'organigramma di un'Amministrazione o ridisegnare l'articolazione dei servizi non è l'unico (né, spesso, il più importante) momento di un processo di cambiamento organizzativo; quest'ultimo ha inizio allorché si manifesta una spinta al cambiamento, si percepisce un'esigenza, e termina solo quando si verifica l'attuazione di un diverso modello di funzionamento.

Essendo un processo, il cambiamento organizzativo si compone, quindi, di diverse fasi e chiama in causa diverse variabili interdipendenti (fig. 5).

Le fasi possono essere distinte nelle tre macro aree di pianificazione, implementazione e realizzazione, a loro volta composte da varie sottofasi<sup>67</sup>.

1. La pianificazione è composta da:

- una fase iniziale di identificazione dell'esigenza di cambiamento;
- una fase di valutazione e definizione della domanda di mutamento;

<sup>66</sup> P. Perulli, *Società e innovazione. Teorie, attori e politiche in Italia e negli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1989; L. Bobbio, "Le arene deliberative", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2002; B. Dente, *Politiche pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Maggioli, Rimini, 1989; B. Dente, *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna, 1998; B. Dente, L. Lo Schiavo, "Politiche pubbliche e change management", *Studi Organizzativi*, n. 2/1999; F. Butera, *Il modello di gestione strutturale del cambiamento*, in F. Butera ed al., *Tecnologia e organizzazione per l'uomo e l'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2003.

<sup>67</sup> L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni (a cura di), *op. cit.*, 2008.

- una fase di analisi di impatto delle alternative e della scelta.
2. L'implementazione prevede:
    - una fase di sviluppo del piano di trasformazione;
    - una fase di attivazione del piano.
  3. La messa a regime prevede:
    - una fase di gestione della transizione;
    - il momento della valutazione *ex post*<sup>68</sup>.

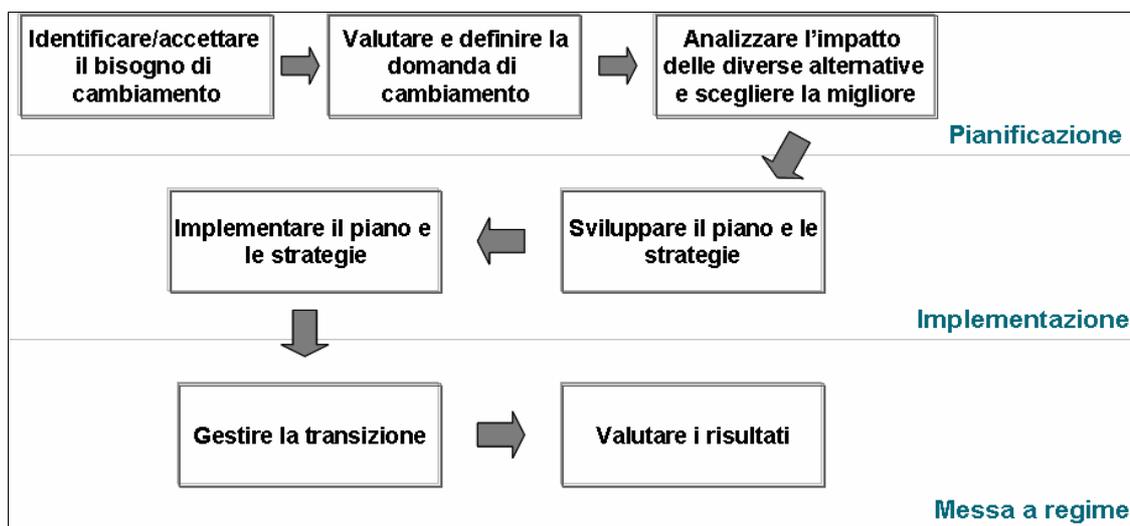


Fig. 5: Fasi di un processo di cambiamento.  
 Fonte: L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni, (2008).

Con riferimento alla P.A., è indubbio che le radicali trasformazioni degli ultimi anni abbiano funzionato da “tensori”, innescando una pluralità di processi - o quanto meno di tentativi - di cambiamento. Di fronte a tali tensioni emerge, sempre più chiaramente, come il cambiamento, tradizionalmente visto come un problema “straordinario” nel funzionamento delle organizzazioni pubbliche - vale a dire come un evento eccezionale che trasforma un sistema stabile e *routinario* - rappresenti in realtà una dimensione permanente del divenire di tali organizzazioni.

Organizzare, in questo contesto, diventa sempre meno un problema di definizione di modelli, di progettazione di strutture stabili e più “razionali”, e sempre più un problema di “gestione di processi organizzativi” in continua evoluzione<sup>69</sup>. In altri termini, quanto più l’ambiente è dinamico e le spinte al cambiamento si manifestano con maggiore frequenza e intensità, tanto più il “problema organizzativo” delle aziende pubbliche tende a trasformarsi e a coincidere con il problema della gestione permanente di cambiamenti organizzativi.

Se è facile convenire sul fatto che il cambiamento organizzativo è ormai una priorità delle Amministrazioni Pubbliche, più difficile è intendersi su

<sup>68</sup> Cfr. capitolo II.

<sup>69</sup> S. Salvemini, “La gestione del cambiamento organizzativo”, in Sviluppo e Organizzazione, n. 63/1981.

come questo “dover essere” possa tradursi realmente in nuove capacità e in nuove culture organizzative.

Un'altra semplificazione molto frequente, ormai divenuta un luogo comune, è l'affermazione secondo la quale per cambiare un'Amministrazione bisognerebbe che tutti i dipendenti lo volessero o, addirittura, che cambiassero “le loro teste”.

Questa visione riconosce il problema del coinvolgimento delle persone in un processo di cambiamento, senza il quale ogni progetto è destinato a fallire; tuttavia assume una sfumatura irrealistica, come a voler sottolineare che si cambia solo quando tutti cambiano, quindi mai.

Il modo per superare questa *impasse* consiste nell'affrontare la questione in modo un po' più articolato, considerando la natura del fenomeno organizzativo. L'apprendimento non è una sommatoria di cambiamenti individuali, in quanto un'organizzazione non è un insieme di individui, bensì un insieme di relazioni tra elementi (individui, gruppi, strutture, tecnologie, informazioni) posti in rapporto di interdipendenza e in modo ripetuto nel tempo. Il risultato di questa interdipendenza non è riconducibile all'azione di uno degli elementi, ma all'esito sistemico della cooperazione che essi sono in grado di costruire<sup>70</sup>.

Anche ammesso, per ipotesi, che tutti coloro che lavorano in un ente fossero d'accordo sulla necessità di un cambiamento e sul modo di perseguirlo, nulla ci garantirebbe che l'esito del loro “lavorare insieme” si tradurrebbe nei risultati attesi. La “qualità” di un cambiamento non dipende dalla “qualità” dei singoli individui, ma principalmente dalla “qualità” del gioco collettivo che essi creano. Quindi un'organizzazione non cambia quando tutti i soggetti che la compongono cambiano, ma quando essi sono capaci di strutturare le proprie relazioni in un gioco diverso rispetto a quello in cui operavano in precedenza. Qui risiede tutta la complessità e la dimensione, per così dire paradossale, del cambiamento organizzativo: da un lato, infatti, dobbiamo riconoscere che i rapporti umani strutturatisi nel tempo all'interno di un'organizzazione possono costituire il principale ostacolo al cambiamento; dall'altro lato, però, dobbiamo anche essere consapevoli che quegli stessi rapporti costituiscono la principale risorsa di cui quell'organizzazione dispone, il suo patrimonio di capacità collettive, senza il quale nessun cambiamento sarà mai possibile.

Nessuna organizzazione cambia perché “si deve”, ma solo perché entra in crisi il suo modo di funzionamento, quando esso non è più “sostenibile”.

Il problema odierno, quindi, non è più capire perché la P.A. debba cambiare, in quanto la crisi che l'attraversa non è superabile con la riproduzione del vecchio modello, ma come reagire alla crisi in modo maturo e consapevole, come diventare moderna, in grado di conciliare crescita e garanzia dei diritti, capacità di adattamento e qualità dei servizi erogati.

---

<sup>70</sup> M. Crozier, E. Friedberg, *op. cit.*, 1978.

### 1.5.1 Le determinanti del cambiamento

L'analisi dei processi di cambiamento non può prescindere dalle ragioni che rendono necessario, o comunque opportuno, intraprenderlo. Tali ragioni possono riferirsi a situazioni di carattere generale, che derivano dal macro ambiente di riferimento, o a situazioni di carattere specifico, che investono le singole organizzazioni ed il loro contesto micro.

Vanno distinte le determinanti del cambiamento e le determinanti della propensione al cambiamento.

Le principali determinanti di carattere generale che portano le organizzazioni ad intraprendere un processo di cambiamento, spesso indispensabile per autoconservarsi in un ambiente in continuo mutamento e in perenne evoluzione, sono:

- lo sviluppo tecnologico che incide sui prodotti, i processi produttivi, i servizi materiali ed immateriali, causando, da un lato, la rapida obsolescenza degli apparati esistenti e, dall'altro, un flusso continuo di nuove opportunità. La tecnologia rappresenta sempre più una variabile chiave nel determinare il successo delle organizzazioni, oltre ad assumere un ruolo prioritario nella trasformazione dell'ambiente;
- le evoluzioni sociali come le trasformazioni dei bisogni collettivi, l'affacciarsi di nuove culture, i sempre più frequenti processi di internazionalizzazione che sono elementi che provocano spinte alla ricerca di adeguamenti. L'evoluzione sociale conseguente all'emergere di nuovi contesti e stili di vita funge da determinante del cambiamento poiché le modifiche nelle abitudini dei cittadini provocano richieste diverse e sempre più qualificate. Tali fenomeni impongono alle organizzazioni un costante adeguamento alla realtà, attraverso la ricerca di nuovi servizi e le conseguenti trasformazioni della struttura organizzativa per meglio rispondere alle rinnovate esigenze;
- le nuove legislazioni in quanto, malgrado i tentativi di delegificazione, si osserva il proliferare di leggi, norme, regolamenti che pongono vincoli e che richiedono l'adattamento alle stesse. Alle normative nazionali, inoltre, si affiancano e sovrappongono sempre più quelle a carattere sovranazionale;
- i nuovi equilibri politici che possono spingere a cambiamenti rilevanti del sistema.

Accanto a tali determinanti di carattere generale, che per lo più sfuggono all'influenza diretta del *management* aziendale, vi sono le determinanti specifiche del contesto in cui operano le organizzazioni che potrebbero, o dovrebbero, essere anticipate per poter cogliere le opportunità o per meglio rispondere alle minacce. Tali determinanti sono costituite da:

1. fattori che si generano nell'ambito delle organizzazioni come tensioni interne alle dinamiche organizzative, potenzialità inespresse, esigenze di miglioramento;

2. fattori esterni alle organizzazioni quali forze “competitive”, dinamiche di *benchmarking*, esigenze di fornitori e cittadini - clienti;
3. risorse distintive, che possono essere tecnologiche, di mercato, organizzative, finanziarie, di *general management*<sup>71</sup>.

Per quanto concerne la propensione al mutamento si riconoscono, come determinanti, la centralizzazione, la formalizzazione e la fiducia.

La centralizzazione, rappresenta il grado di distribuzione del potere tra le varie posizioni nell'organizzazione. Un alto livello di centralizzazione indica che il potere decisionale è concentrato nelle mani del vertice aziendale e si riflette nell'ente in termini di attenzione alla disciplina, bassa autonomia, alta standardizzazione e rigoroso controllo. All'aumentare del livello di centralizzazione la propensione individuale al cambiamento organizzativo tende a diminuire<sup>72</sup>. Infatti, nei contesti molto centralizzati, risulta difficile introdurre idee nuove e innovative, in quanto queste richiedono un continuo flusso di scambio di informazioni tra tutti i livelli e le posizioni organizzative, nonché un clima di supporto e di accettazione di decisioni rischiose, caratteristiche tipiche, invece, di una struttura partecipativa.

La formalizzazione è legata all'esistenza di regole formali e si manifesta nel livello di autorità gerarchica. Gli studi riguardanti gli effetti della formalizzazione sulla propensione individuale al cambiamento non hanno evidenziato risultati univoci<sup>73</sup>. Tuttavia, la maggior parte degli studiosi concorda nel ritenere che il grado di formalizzazione, normalmente, agisca come un ostacolo all'introduzione di cambiamenti, dal momento che limita il desiderio di autonomia decisionale e operativa degli individui<sup>74</sup>.

La fiducia può essere definita uno stato psicologico che comporta l'intenzione di accettare un certo livello di vulnerabilità basato su aspettative positive circa le intenzioni e i comportamenti della controparte. In ambito organizzativo, l'intenzione individuale a fidarsi genera comportamenti basati sulla fiducia, intesi come “la misura nella quale una parte si pone volontariamente in una condizione di dipendenza da un'altra, con un senso di relativa sicurezza anche se sono possibili conseguenze negative”.

La fiducia, infatti, influenza il livello di cooperazione tra gli individui e il grado di coinvolgimento della controparte nei processi decisionali, incidendo positivamente sulla propensione a cambiare.

Le determinanti della propensione individuale al cambiamento agiscono in modo diverso a seconda dell'organizzazione e del contesto di riferimento.

---

<sup>71</sup> Le risorse distintive “che permettono all'organizzazione di realizzare vantaggi competitivi sono da intendere come modi in cui l'azienda riesce a combinare ed utilizzare gruppi di risorse, tali da renderla quasi unica”. R.M. Grant, *op. cit.*, 1994.

<sup>72</sup> L. Coch, J.R.P. French, *Overcoming resistance to change*, Human Relations, 1948.

<sup>73</sup> D. Miller, P.H. Friesen, *Organizations: quantum view*, Prentice Hall, New York, 1984.

<sup>74</sup> G. Zaltman, R. Duncan, J. Holbeck, *Innovations and organizations*, Wiley and Sons, New York, 1973.

### 1.5.2 La gestione del cambiamento

Un processo di cambiamento, per sua natura complesso e non sempre prevedibile, deve essere dotato della giusta flessibilità, proponendo percorsi alternativi ed occasioni di *feedback*, così da poter essere corretto *in itinere*, coerentemente con l'evolversi delle variabili interne ed esterne all'organizzazione, assicurando la lungimiranza appropriata.

Uno degli aspetti più critici nella gestione di un cambiamento entra in gioco ancora prima che il processo abbia inizio, poiché risiede nella capacità di individuare il momento giusto in cui cambiare.

Nonostante possa essere estremamente difficile individuare il momento ottimale, il *management* o l'Autorità politica competenti dovrebbero riuscire, in tempo utile, a ravvisare la necessità o la convenienza al mutamento.

La gestione di processi di riforma richiede, quindi, sempre più la capacità di equilibrare i vari elementi organizzativi<sup>75</sup>. Implica, dunque, un approccio strutturato, un impegno diretto del *management* di linea per assicurare lo sviluppo integrato di persone, cultura, processi organizzativi, strutture e tecnologie attraverso l'integrazione di leve:

- “*hard*” quali, ad esempio, riprogettazione di servizi e/o di attività a basso valore aggiunto, *outsourcing* di attività e di servizi che possono essere “acquistati” a minor costo, pre-pensionamenti, mobilità, *downsizing*, ristrutturazioni, *reengineering* delle attività che sono strategicamente troppo importanti da esternalizzare;
- “*soft*” come valorizzazione del capitale umano e del *know-how* accumulato, ottimizzazione delle competenze e dei punti forti delle risorse umane, *empowerment*, investimenti in innovazione, espansione delle capacità ideative e intellettive, delle competenze specialistiche, reingegnerizzazione dei sistemi gestionali attraverso introduzione di maggiore partecipazione, coinvolgimento, *teamworking*, coesione, creazione dell'identità organizzativa attraverso i “valori-guida”.

Un processo di successo dovrebbe essere fedele all'idea che il cambiamento non può avvenire semplicemente per “forzature”, ma richiede il rispetto di alcune fasi. Le azioni ritenute opportune per una corretta gestione del cambiamento andrebbero ordinate logicamente e cronologicamente in relazione alle specifiche caratteristiche dell'organizzazione. Al tempo stesso è necessario essere pronti a verificare, nel concreto, l'efficacia delle azioni implementate e, ove necessario, rimodulare il programma.

Affinché il cambiamento possa avere caratteristiche di successo, è fondamentale che i vertici siano pienamente responsabilizzati sugli obiettivi del processo di cambiamento. Dall'inizio il *management*, in modo

---

<sup>75</sup> J.D. Duck, “*Managing change: the art of balancing*”, Harvard Business Review, novembre - dicembre, 1993.

visibile e chiaro, deve far propria la filosofia che permea il processo di cambiamento in corso e dimostrare, con i fatti, la propria coerenza, anche adottando scelte difficili e, a volte, impopolari.

Nella gestione del cambiamento possiamo distinguere 5 fasi:

1. Definire il cambiamento necessario. Nella prima fase vanno stabiliti:
  - la nuova direzione, e una sua dettagliata focalizzazione,
  - il livello di percezione individuale e collettivo delle cose da cambiare (sistemi, processi produttivi/organizzativi, procedure),
  - i passi del piano di cambiamento e una “rotta” preliminare,
  - una chiara comunicazione dell’obiettivo del cambiamento,
  - il “ritmo” del cambiamento, attraverso una specificazione di obiettivi collaterali,
  - una chiara visione di “cosa cambiare” e “come cambiarlo”, per evitare false partenze e sforzi inutili.
2. Raccogliere informazioni. Nella seconda fase vanno eseguite:
  - la costante e accurata ricerca di informazioni “di rilievo o significative”,
  - la continua esplorazione di nuove opzioni, all’interno della direzione descritta,
  - la riformulazione dell’agenda del cambiamento, in funzione dei dati raccolti,
  - la raccolta di tutti i suggerimenti e le idee possibili del personale interessato, sia per individuare “punti vulnerabili”, sia per individuare “risorse-chiave” (indagini e valutazioni sulle attitudini e le prassi correnti),
  - la raccolta di tutti i possibili problemi “di prospettiva” (operativi e/o gestionali), per chiarire meglio i futuri impegni e le strategie di risposta, anche attraverso il *testing* di alcune possibilità,
  - la composizione di eventuali conflitti, anche attraverso il superamento di paure infondate.
3. Effettuare diagnosi organizzative. Nella terza fase di un processo di cambiamento vanno individuate:
  - le principali barriere all’innovazione, non tralasciando i “punti vulnerabili”,
  - gli strumenti di diagnosi più adatti (*workshop*, *audit*, formazione, *brainstorming*),
  - i potenziali problemi dei singoli individui (come funzioni, gruppi o unità di lavoro), in ottica di anticipazione (diagnosi pro e contro, analisi dei punti di resistenza e di approvazione, analisi delle ragioni),
  - i possibili “*partner* attivi” nel cambiamento,
  - gli eventuali problemi di maggior costo economico e/o comportamentale per l’organizzazione e i fattori che creano un migliore equilibrio per le attività,

- gli spazi per dialoghi aperti di “confronto”,
  - gli orientamenti per finalizzare lo sforzo del *team* su tematiche, strategie e obiettivi, piuttosto che sulle “necessità delle personalità in gioco”.
4. Risolvere problemi. Nella quarta fase vanno indirizzati:
    - i comportamenti creativi, aperti e flessibili,
    - l’impegno delle persone per la soluzione di problemi visti come ostacoli al cambiamento o all’innovazione di prodotti o processi,
    - i percorsi di sviluppo individuale e di *team*,
    - i corretti interventi e le loro priorità per costruire e mantenere “la tensione sufficiente” allo sforzo,
    - i suggerimenti più “ascoltati” dai diretti interessati al cambiamento, attraverso analisi della situazione attuale e di quella desiderata, per ridurre il divario (*gap*) esistente.
  5. Pianificare le azioni. Nella quinta fase vanno chiaramente definiti:
    - i singoli passi di lavoro, in modo da renderli più agevoli nell’implementazione,
    - i segmenti specifici di ogni attività, suddividendole in parti piccole e separate tra loro,
    - gli *output* desiderati e/o necessari per ogni attività,
    - gli obiettivi da raggiungere, specifici, realistici, sfidanti, misurabili,
    - le azioni da realizzare per ogni obiettivo,
    - i tempi di consegna e gli *step* intermedi,
    - le gli obiettivi quantitativi da raggiungere e la qualità attesa.

Infine, in base alla direzione dell’implementazione del processo, la gestione del cambiamento può essere:

1. *top-down*: il cambiamento viene iniziato ai più alti livelli manageriali, che devono aiutare e sostenere i programmi ai vari livelli organizzativi, oltre a promuovere il pieno coinvolgimento di tutte le popolazioni aziendali interessate (processo di emulazione);
2. *bottom-up*: il cambiamento viene iniziato ai più bassi livelli operativi, il *top management* può non essere coinvolto direttamente, ma deve permettere i cambiamenti necessari (processo di delega operativa);
3. *mista*: il cambiamento viene iniziato ai medi livelli manageriali, a livello di impostazione, con contemporanee comunicazioni verso l’alto (richiesta di suggerimenti/autorizzazioni per scelte definitive) e verso il basso (realizzazione dei dettagli operativi dei cambiamenti produttivi od organizzativi).

### 1.5.3 Gli agenti e gli *stakeholders* coinvolti nel processo di cambiamento

Sulla praticabilità dei modelli di cambiamento influiscono pesantemente gli attori chiamati a realizzarlo. Una *leadership* strategica è indispensabile, così come è fondamentale un ruolo attivo dei principali *stakeholders*. Il riferimento ai cittadini, agli utenti è ormai di rito. Ma gli organi e le metodologie per dare *voice* e definire il grado di soddisfazione degli utenti e raccogliere le richieste e gli orientamenti sono assai primitivi.

Il secondo problema è quello della partecipazione. Le esperienze di altri paesi mostrano che i cittadini, i dirigenti e il personale delle Amministrazioni sono una risorsa formidabile per attuare il cambiamento in quanto portatori di energia, di conoscenze tecniche ed esperienze.

La partecipazione non è solo un fatto socialmente e politicamente rilevante ma è anche indispensabile per il successo del cambiamento. Essa è anche parte essenziale di metodologie per riorientare e valorizzare le risorse di intelligenza, passione e competenza presenti nelle Amministrazioni. In generale, però, la partecipazione dei cittadini e dei lavoratori al cambiamento della P.A. è di solito bassa<sup>76</sup>.

Tutto il *management* è responsabile del successo del cambiamento: l'alta direzione deve essere in grado di sviluppare la strategia e di mostrare la propria partecipazione e convinzione circa la necessità e bontà del progetto di modifica. Attraverso un'azione competente e l'incontro diretto, aperto e personale tra l'alta direzione e i lavoratori è possibile costruire un clima di fiducia e di cooperazione<sup>77</sup>.

La dirigenza deve trasmettere verso la base la *mission* del cambiamento proveniente dal vertice e cercare di prevenire e risolvere le problematiche provenienti dalla base. Senza il coinvolgimento completo del *management* si corre il rischio di trasformare un'ottima strategia di cambiamento in un insuccesso a causa dell'incoerenza fra gli intenti strategici, le azioni implementate e le comunicazioni effettuate.

Il *management* deve essere anche in grado di dare l'esempio all'intera organizzazione, implementando in prima persona il cambiamento e gestendone direttamente le conseguenze.

Tra gli strumenti più utilizzati per velocizzare il processo di cambiamento vi è la costituzione di appositi *team*, gruppi di lavoro che hanno l'obiettivo di traghettare l'organizzazione verso lo "*stable period*", attraverso la fase di cambiamento.

La prassi ha consentito di osservare nel tempo che, a prescindere dai contenuti dello specifico processo di cambiamento, gestire in più occasioni e contesti diversi le reazioni delle persone al cambiamento consente di

---

<sup>76</sup> C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, *Razionalizzazione e relazioni industriali nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 1999.

<sup>77</sup> "L'organizzazione degli elementi e delle relazioni non è né causale né sovraordinata, bensì è il risultato delle scelte effettuate dalle persone che, con diversi ruoli e diverse responsabilità, sono impegnate nel governo dell'organizzazione" in S. Garzella, *op. cit.*, 2005. Nello stesso senso si legga C.W. Hofer, D. Shendel, *La formulazione della strategia aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1984.

avere pronti gli strumenti giusti, rodati e da personalizzare per fronteggiare le conseguenze di riorganizzazioni.

In linea generale è sempre opportuno definire i ruoli con chiarezza, distinguendo tra figure o funzioni che hanno la responsabilità di *change makers* da quelle che sono, invece, di *change agents*<sup>78</sup>.

I primi sono rappresentati dalla dirigenza e dalle persone che, nei diversi uffici e funzioni, promuovono il cambiamento con comportamenti, stili, azioni ed atteggiamenti coerenti con il nuovo scenario organizzativo.

I *change agents*, invece, sono coloro cui è affidato il ruolo di pianificazione, supporto e realizzazione degli strumenti per il cambiamento.

All'interno dell'organizzazione possono essere individuati i ruoli critici dei processi di cambiamento:

- gli “innovatori”, vale a dire coloro che elaborano nuove idee e propongono nuove modalità di organizzazione;
- gli “analisti”, coloro che sanno elaborare la conoscenza necessaria per elaborare un piano, un progetto di cambiamento, sulla base delle risorse disponibili e dei modelli progettuali di riferimento;
- le “guide” del cambiamento, coloro che possiedono una competenza più pratica e sanno mobilitare le persone intorno al progetto, assegnando obiettivi e compiti individuali, salvaguardando il raggiungimento di fini organizzativi comuni.

Non sempre i ruoli coincidono nelle stesse figure; talvolta, infatti, coloro che possiedono una forte carica imprenditoriale o una chiara visione del futuro non riescono a elaborare un piano o a tradurre in modo concreto il progetto in piani e programmi operativi. Non sempre, inoltre, i ruoli critici sono unicamente quelli interni all'organizzazione.

Non esiste mobilitazione degli attori intorno ad un progetto, una responsabilizzazione attiva delle persone senza un loro coinvolgimento come agenti del cambiamento. Se si vuole che il sistema organizzativo evolva come un sistema e non come un insieme eterogeneo di parti sconnesse tra loro, occorre che le Amministrazioni individuino nel personale la principale fonte del valore aggiunto dei servizi offerti: il fattore chiave, nei processi di cambiamento organizzativo, è proprio la funzione di gestione delle risorse umane.

Gli enti pubblici scontano una carenza nello sviluppo di questa funzione, non riuscendo ad utilizzare al meglio le competenze possedute all'interno. La strategia di cambiamento deve far leva in modo deciso sull'utilizzo di questa funzione per assicurare una convergenza tra le aspettative, le capacità e le prospettive di sviluppo dei singoli e gli obiettivi di crescita dell'organizzazione. In quest'ottica, la partecipazione non si ottiene con la manipolazione culturale, con stili di direzione paternalisti o con un appello

---

<sup>78</sup> R. Cesaria, *op. cit.*, 2003.

alla “buona volontà” dei singoli, ma con la valorizzazione e il riconoscimento dei contributi forniti dai singoli.

Alle operazioni di riorganizzazione e alle sue diverse fasi, dalla negoziazione alla conclusione del processo, passando per gli stadi intermedi, partecipano attori con esigenze e ruoli diversi.

Gli *stakeholders*, interlocutori o portatori d’interessi, che “hanno una chiara posta in palio” nel processo di cambiamento, in analogia alla teoria degli *stakeholders* di Freeman (1984), possono essere suddivisi in due gruppi<sup>79</sup>:

1. *stakeholders* primari, che rappresentano il sistema sociale che interagisce con l’organizzazione e che sono rappresentati:

- dai dirigenti, tra cui si instaura il confronto circa la definizione dei nuovi indirizzi di gestione;
- dal personale coinvolto, interessato dal cambiamento organizzativo e culturale seguente all’operazione;
- dai cittadini, sui quali si rifletterebero eventuali cambiamenti nel sistema e nei servizi<sup>80</sup>;
- dai fornitori, i cui rapporti potrebbero venir modificati, se non cessare del tutto, a seguito delle scelte della nuova organizzazione;
- dai sindacati, impegnati a salvaguardare gli interessi dei dipendenti;
- da altre organizzazioni, che lavorano in *partnership* con l’ente che si riorganizza;

2. *stakeholders* secondari, che rappresentano il più vasto contesto ambientale, verso cui esercitano solo rapporti d’influenza e che possono essere identificati con:

- le comunità locali;
- i gruppi di opinione, le associazioni, i movimenti;
- i *mass-media*;
- i partiti politici e gli organi elettivi;
- le istituzioni;
- il tessuto economico - imprenditoriale.

Se gli effetti di un’operazione di cambiamento sono marginali sui comportamenti degli *stakeholders* secondari, divengono spesso dirompenti sugli *stakeholders* primari in quanto l’impatto sulle persone, sui processi e sul modo di lavorare è molto elevato e richiede un’attenta pianificazione e gestione dell’intero processo di cambiamento.

---

<sup>79</sup> R.E. Freeman, *Strategic management. A stakeholder approach*, Pitman, New York, 1984.

<sup>80</sup> V. Coda, *op. cit.*, 1988.

#### 1.5.4 Le criticità

Non tutte le operazioni di cambiamento si concludono con i risultati auspicati. È frequente, infatti, che le previsioni fatte *ex-ante*, sia per errori di stampo previsionale, sia a causa di una gestione inefficace, non si realizzino.

Quando le spinte al cambiamento hanno origine da mutamenti del quadro normativo, si suppone che l'impatto sull'organizzazione sia molto forte in quanto le resistenze dovrebbero essere vinte *a priori* dall'obbligatorietà delle azioni da porre in essere<sup>81</sup>.

Nonostante i fattori che determinano il successo o l'insuccesso di un mutamento siano legati alle caratteristiche delle singole operazioni e delle singole organizzazioni, analisi teoriche e esperienze concrete dimostrano che esistono fattori critici di successo con valore universale, che possono favorire l'accettazione, la collaborazione e lo sforzo comune per l'esito positivo di un cambiamento organizzativo come<sup>82</sup>:

- la condivisione e l'effettiva bontà della riorganizzazione;
- il possesso di riscontrate caratteristiche di flessibilità;
- precedenti esperienze di cambiamento, che evidenziano capacità di *change management* già sviluppate;
- l'enfasi sull'innovazione;
- le competenze e la professionalità delle risorse umane, che aumentano le probabilità che si instaurino delle sinergie favorevoli;
- l'attenzione riservata alla gestione delle risorse umane per assicurare la fiducia e l'ottimismo necessari ad affrontare il cambiamento.

Così come sono state individuate delle caratteristiche propedeutiche al buon esito del cambiamento organizzativo, si possono evidenziare dei fattori di insuccesso nei processi di *change management*, che possono determinare una gestione errata o poco accurata del complesso processo di riforma oppure far perdere il *focus* su aspetti critici e specifici, quali:

- trasformazioni eccessive che non tengono nella giusta considerazione la necessità di adattamento ed integrazione nel passaggio dalla vecchia alla nuova modalità organizzativa;
- una diversificazione troppo spinta, rispetto alle attività istituzionali, attuata senza possedere le necessarie competenze;
- un numero eccessivo di cambiamenti in un arco di tempo troppo breve per poterne gestire accuratamente i diversi *step*.

Spesso i progetti di riforma, pur nella diversità di aree di intervento e di soggetti (Stato, Regioni altri enti, etc.), sono stati basati su una concezione giuridico - formale. Tale concezione porta a credere che, una volta fissata la "norma", il percorso per arrivare ai risultati ne derivi di conseguenza.

---

<sup>81</sup> R. Normann, *Le condizioni di sviluppo delle imprese*, Etas libri, Milano, 1978.

<sup>82</sup> A. Gilardoni, A. Danovi, *op. cit.*, 2000; P. Bastia, *op. cit.*, 1996; F. D'Egidio, *Il change management*, Franco Angeli, Milano, 1993; J.P. Kotter, *op. cit.*, 1998.

In realtà è assai più facile cambiare la norma che non cambiare i processi reali di un'organizzazione: la politica e la legislazione devono essere tempestivi, evitando di perdersi dietro alla molteplicità del reale.

Spesso gli innovatori e gli attori del cambiamento ignorano - o sono indotti a ignorare - la natura complessa delle organizzazioni<sup>83</sup>. Nelle riforme del settore pubblico, infatti, è prevalso un paradigma di tipo giuridico - formale, che descrive le organizzazioni come degli ordinamenti giuridici che funzionano come delle macchine, orientate, nel loro funzionamento, dalle norme<sup>84</sup>.

Questo approccio, se non accompagnato e integrato da altri, consente di modificare soltanto il livello istituzionale (la configurazione giuridico - formale), mentre non riesce a mutare né il livello organizzativo (processi, servizi, sistemi professionali, meccanismi operativi e di coordinamento) né quello cognitivo (le cognizioni sottostanti alle pratiche).

Il cambiamento impatta sul "sistema operativo" che include, da una parte, il progetto istituzionale e manageriale dell'organizzazione e, dall'altra, l'uso e l'abuso che i membri dell'organizzazione fanno di tale progetto<sup>85</sup>.

La "organizzazione reale" non è modificabile per editto perché contiene insieme sia i paradigmi dell'organizzazione formale sia quelli dell'organizzazione di fatto: essi in condizioni "normali" convivono tacitamente ma spesso si propongono come modelli divergenti o opposti nelle fasi di intenso cambiamento<sup>86</sup>.

Altro fattore critico è la dipendenza da percorso (*path dependence*). Il funzionamento dell'organizzazione dipende dall'ambiente nel quale opera, dalle persone, dalla sua storia, dal percorso e dall'eredità del passato: organizzazioni simili, ma in luoghi con storie e persone diverse, risponderanno in modo differente a uguali stimoli<sup>87</sup>.

Le organizzazioni, inoltre, sono immerse in un ordine istituzionale più ampio (*embedded*): le varie soluzioni raramente sono importabili da altri contesti organizzativi e geografici ed *ipso facto* implementabili nelle organizzazioni di casa propria, anche per la presenza del sistema di valori e di cognizioni largamente condiviso dalla cultura e dalla politica.

Di fronte al mutamento e anzi, proprio quando il mutamento è rapido e segna una soluzione di continuità con il passato, gli attori sociali e politici tendono, per ridurre l'incertezza, a far riferimento a schemi, modelli e comportamenti conosciuti e consolidati e, perciò, più affidabili<sup>88</sup>.

Proprio per questo, la complessità, nei grandi cambiamenti, del circuito fra potere, risorse e apprendimento, spesso genera un'inerzia che ostacola il raggiungimento dei risultati attesi, malgrado investimenti spesso ingenti per

---

<sup>83</sup> J.G. March, J.P. Olsen, *op. cit.*, 1992.

<sup>84</sup> M. Catino, "Fatti e norme", Studi Organizzativi, n. 2-3/2002.

<sup>85</sup> E. Friedberg, "Il management del cambiamento: il contributo della sociologia dell'organizzazione", Studi organizzativi, n. 1/2007.

<sup>86</sup> F. Butera, *op. cit.*, 1992.

<sup>87</sup> G.F. Frassetto, *op. cit.*, 2003.

<sup>88</sup> L. Lanzalaco, *Istituzioni, organizzazione, potere*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995.

riformare assetti di potere, con l'impiego di risorse materiali e conoscitive, nonché processi di formazione<sup>89</sup>.

Per concludere, quindi:

1. Le riforme legislative sono necessarie ma non sufficienti poiché il processo di realizzazione e di integrazione dei vari fattori presenta specificità, difficoltà e ostacoli<sup>90</sup>.
2. La complessità nella concezione di un servizio è elevata, poiché richiede innovazione di concezione, progettazione di sistemi tecnico organizzativi complessi, aderenza alle esigenze degli utenti, valutazione dei benefici e dei costi e *benchmarking*<sup>91</sup>. Ai fini della buona organizzazione di un servizio non è necessario ricorrere ad organigrammi o mansionari, che pure sono importanti. Sono invece determinanti le forme organizzative in cui prevalgono le dimensioni cooperative, comunicative e conoscitive di una comunità: l'organizzazione è un modo per condurre ad unità elementi dispersi, per suscitare e orientare energie, per comunicare, per creare e acquisire conoscenze.
3. L'innovazione tecnologica, a cui è stata spesso affidata la missione di cambiare quello che le leggi non riuscivano a modificare, si rivela quasi sempre incapace, da sola, ad assicurare lo sviluppo armonico della concezione e erogazione dei servizi. La tecnologia crea contesti di possibilità e percorsi di abilitazione, ma non sostituisce mai l'organizzazione. Ciò, purtroppo, non appartiene alla cultura, agli schemi contrattuali di fornitori e clienti di tecnologia, che assumono che "l'organizzazione seguirà l'innovazione"<sup>92</sup>.
4. È chiara la difficoltà a generare mobilitazione di capacità ed energia delle persone. Competenze e motivazioni delle persone, nelle nuove condizioni, vanno costruite nel tempo: "il prodotto del cambiamento sono le persone"<sup>93</sup>. Il cambiamento suscita resistenze politiche, sociali e culturali, apre possibilità inesplorate, modifica le relazioni dei soggetti: "il processo di cambiamento è un processo sociale che va gestito"<sup>94</sup>.
5. Vi è il problema di chi progetterà e realizzerà il cambiamento e come: a seconda dei vari fattori occorre scegliere fra modalità *top-down*, *bottom-up*, *center-down*. Occorre scegliere oggetti e priorità del cambiamento, definire il modo di procedere più appropriato e

---

<sup>89</sup> G. Reborà, E. Minelli, "Il Change management. Un modello di lettura e interpretazione", in Studi organizzativi, n. 1/2007.

<sup>90</sup> S. Gherardi, A. Lippi, (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica*, Cortina, Milano, 2000.

<sup>91</sup> S. Capranico, *In che cosa posso servirLa. Idee e cultura per le organizzazioni di servizio*, Guerini, Milano, 1992; T. Pipan, *Il labirinto dei servizi*, Cortina, Milano, 1996.

<sup>92</sup> A. De Maio, E. Bartezzaghi, O. Brivio, G. Zanarini, *Informatica e processi decisionali*, Franco Angeli, Milano, 1982.

<sup>93</sup> R. Likert, *Nuovi modelli di direzione aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1973.

<sup>94</sup> C. Argyris, D. Schon, *op. cit.*, 1998.

scegliere la struttura organizzativa a cui affidare la realizzazione del cambiamento.

Per la P.A. permane il dilemma fra la gestione dei processi di cambiamento con strutture organizzative interne oppure, attraverso l'*outsourcing*, con l'ausilio di società di consulenza.

La prima alternativa è spesso lenta e di incerto esito poiché genera, di solito, resistenze e vischiosità: le strutture interne, infatti, sono state disegnate per gestire e non per innovare. La seconda, spesso, non trasferisce conoscenze ed esperienze alla P.A. La soluzione è certamente in una terza via che veda protagoniste le forze interne e che utilizzi bene risorse esterne<sup>95</sup>.

In sostanza non è sufficiente fare una legge. È necessario “gestire il cambiamento”, che richiede una progettazione congiunta di tecnologia, persone, organizzazione e ambienti di lavoro e un'azione per cambiare prassi lavorative, culture, mentalità, competenze<sup>96</sup>.

Per analizzare le modalità di gestione di un cambiamento organizzativo è necessario porre attenzione sia sugli effetti e gli impatti che un mutamento provoca sulle risorse umane, sia sugli strumenti utilizzati per governarli.

---

<sup>95</sup> N. Luhmann, *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

<sup>96</sup> L.E. Davis, *Organization design*, in G. Salvendy, *Handbook of industrial engineering*, Wiley, New York, 1982.

# CAPITOLO II

## Gestione delle risorse umane e cambiamento

### Sommario

- 2.1 La gestione delle risorse umane
- 2.2 Dall'amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane
  - 2.2.1 Motivazioni, risorse umane e competenze
  - 2.2.2 Selezione e reclutamento
  - 2.2.3 Valutazione
  - 2.2.4 Politiche retributive
  - 2.2.5 Formazione e sviluppo
  - 2.2.6 Comunicazione
- 2.3 La gestione delle risorse umane nei processi di cambiamento
- 2.4 Strumenti di *Human Resources Management* nella gestione del cambiamento
  - 2.4.1 La valutazione delle posizioni
  - 2.4.2 La formazione e le tecniche ad essa collegate
  - 2.4.3 La comunicazione
  - 2.4.4 La *leadership*
- 2.5 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa



## 2.1 La gestione delle risorse umane

Le riforme degli anni novanta mirano a realizzare un'Amministrazione meno autoreferenziale, orientata al risultato e alla responsabilità<sup>1</sup>. Il modello di *governance* che si propone è costituito da una P.A. tesa all'obiettivo e attenta alla qualità dei servizi<sup>2</sup>.

I mutamenti intervenuti nei diversi settori della cosa pubblica testimoniano l'impegno del legislatore a costruire un'Amministrazione efficiente ed efficace, responsabile e trasparente nei confronti della collettività.

Il settore pubblico è chiamato a leggere e governare, in una logica manageriale, l'insieme delle istanze, ponendo attenzione alle modalità di utilizzo delle risorse, allo scopo di migliorare la qualità dei diversi servizi erogati.

I modelli organizzativi precedenti vedevano, nella conformità alle norme, il principale criterio di valutazione dell'operato pubblico, invece il nuovo modello di gestione della cosa pubblica si basa sull'esigenza di creare, all'interno delle Amministrazioni, le condizioni per lo sviluppo delle autonomie e delle responsabilità, adattando, in modo continuo, gli scopi e le modalità operative per rispondere ai mutamenti e ai bisogni diversificati di una società complessa. L'Amministrazione Pubblica è connotata, nel senso comune, da un pre-giudizio negativo, che si esprime con la sostituzione dell'attributo "pubblica" con "burocratica"<sup>3</sup>.

In effetti, il termine burocrazia, introdotto da *Weber* all'interno di uno studio sulle forme di organizzazione del potere nella società, indica un principio di organizzazione funzionale al perseguimento di obiettivi politicamente dati. La burocrazia, in tale approccio, individua lo strumento pratico del potere legale, su cui si fonda lo Stato moderno ed è uno dei criteri che ne definisce la razionalità<sup>4</sup>.

La realtà amministrativa è più complessa, non solo perché interessata da un profondo processo di cambiamento, ma anche perché va inserita in un

---

<sup>1</sup> La grande riforma della P.A. italiana parte con le leggi 142 e 241 del 1990 sulle autonomie locali e sul diritto di accesso agli atti amministrativi. Nel 1993 è la volta della riforma del pubblico impiego, con il decreto legislativo n. 29. Poi ancora le quattro leggi Bassanini sulla semplificazione amministrativa, il federalismo, la riforma dei ministeri, dei controlli, del titolo V della Costituzione, ecc.. Cfr. O. Forlenza, G. Terraciano, *La riforma del pubblico impiego*, Il Sole 24 ore, Milano, 1999. Sul pubblico impiego si è intervenuti ancora nel 2001, con il decreto legislativo 165 e con la più recente riforma Brunetta.

<sup>2</sup> P. Adinolfi, *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2004.

<sup>3</sup> "Del resto, lo stesso termine burocrazia fu coniato inizialmente con chiari intenti polemici. Il fatto si verificò in Francia, all'inizio del XVIII secolo. Il famoso fisiocrate De Gournay, in questo modo, intese bollare il potere tirannico ed egoistico dei funzionari". Cfr. R. Mayntz, *op. cit.*, 1978.

<sup>4</sup> La forma di stato moderna è razionale, nell'accezione weberiana, perché fondata sul rispetto della legge e perché dispone di uno strumento particolarmente efficace, in grado di assicurare la traduzione automatica ed esatta della volontà politica in agire amministrativo. Ma l'analisi dell'organizzazione burocratica non si risolve nell'esaltazione della sua "razionalità" strutturale, a causa del profilarsi di una serie di effetti perversi, connessi a questo tipo ideale di organizzazione e, in particolare, dovuti al processo di autonomizzazione dell'Amministrazione dal potere politico. Ciò, secondo Weber, si sarebbe risolto nel superamento del ruolo strumentale della burocrazia, e nell'uso del potere, originariamente asservito alla volontà politica, per affermare i suoi interessi ed auto mantenersi. Cfr. M. Weber, *op. cit.*, 1980.

quadro che consenta una reale comprensione del ruolo e delle funzioni svolte dall'Amministrazione Pubblica.

Il rinnovamento dell'identità della P.A. deve passare attraverso il ri-orientamento complessivo dell'attività amministrativa con l'utilizzo di criteri-guida che, per la loro pregnanza ed energia performativa, generano una vera e propria rivoluzione nell'Amministrazione Pubblica, un cambiamento radicale di prospettiva e una modificazione della tradizionale asimmetria del rapporto tra Stato e cittadini<sup>5</sup>.

La burocrazia, come logica di azione e di comportamento e come degenerazione di un principio organizzativo "razionale", crolla per inadeguatezza strutturale e, in un continuo processo di apprendimento, fa propri i criteri di efficacia, efficienza, economicità e pubblicità, generando un circolo virtuoso di miglioramento continuo e incrementale.

Nell'idealtipo *weberiano* di burocrazia legale e razionale, considerata la forma più efficiente di organizzazione dello Stato moderno, il funzionario pubblico è rappresentato come un dipendente:

- nominato e legittimato con la stipula di un contratto e con competenze tecniche specifiche;
- chiamato a esercitare la propria autorità sulla base di regole impersonali;
- tenuto a rispettare un dovere di lealtà nei confronti dell'ufficio,
- occupato a tempo pieno,
- remunerato con uno stipendio monetario fisso e con regolare prospettiva di carriera<sup>6</sup>.

Dopo quasi cento anni, all'inizio del XXI secolo, occorre chiedersi se il profilo dei funzionari e degli impiegati pubblici corrisponda ancora ai principi cristallizzati nella teoria weberiana oppure se, come i recenti paradigmi del *New Public Management*<sup>7</sup> lascerebbero intendere, abbia ceduto il posto ad un profilo manageriale di stampo *neotaylorista*, capace di gestire in piena autonomia l'attuazione delle politiche pubbliche e di essere responsabile dei risultati conseguiti, prima che di fronte ai vertici politici, dinnanzi ai cittadini destinatari dei servizi<sup>8</sup>.

In effetti, le riforme del pubblico impiego hanno inciso su quasi tutte le componenti dell'idealtipo *weberiano* in quanto<sup>9</sup>:

---

<sup>5</sup> Cfr. R. Grandi, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma, 2001.

<sup>6</sup> M. Weber, *Economia e Società*, Comunità, Milano, 1980; M.S. Righettini, *Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano*, Edizioni lavoro, Roma, 2005; D. Fisichella, *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Carocci, Roma, 2004; D. Della Porta, *Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>7</sup> B. Guy Peters, *La Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna 1999; C. Pollit, G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Bocconi, Milano, 2002.

<sup>8</sup> R. D'Amico (a cura di), *L'analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Franco Angeli, Milano, 2006; G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001; R. Mayntz, *op. cit.*, 1982.

<sup>9</sup> D. Iaria, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1999; M. Fedele, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari, 1998.

- la specificità del rapporto di pubblico impiego è stata fortemente messa in discussione;
- il modello gerarchico di organizzazione ha subito delle trasformazioni, con un dissolvimento dei livelli funzionali e un aumento delle posizioni medio-alte;
- la stabilità del posto di lavoro non è più un requisito necessario e al tempo pieno si sono affiancate formule di lavoro a tempo determinato o *part-time*;
- il salario è stato agganciato alla produttività e sono stati estesi i margini di applicazione della contrattazione collettiva nella regolazione dello stato giuridico ed economico del personale.

Nonostante la prima riforma organica del lavoro pubblico e vari processi di modernizzazione dell'apparato dello Stato siano stati varati negli anni novanta, le risorse umane rappresentano, tutt'oggi, il fattore imprescindibile di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni<sup>10</sup>.

Le varie riforme hanno investito gradualmente prima la struttura, poi i processi e infine le risorse umane all'interno della P.A.: la scala delle priorità è stata ribaltata ed è venuto meno un modo di operare caratterizzato dal mero rispetto delle procedure, impeccabile solo dal punto di vista formale e poco efficace in termini di produttività e qualità dei servizi.

La gestione del personale rappresenta un fattore critico di successo di un'operazione di cambiamento. In tal senso, la disamina storica delle modalità e delle determinanti di sviluppo delle tecniche di *Human Resources Management* agevola la comprensione del ruolo che la funzione ha attualmente assunto all'interno delle organizzazioni.

L'espressione "*Human Resources Management*" definisce le politiche, le attività, le prassi, ma anche i ruoli con responsabilità e competenze nella gestione del fattore umano<sup>11</sup>.

Se la capacità di creare valore delle organizzazioni, pubbliche o private, dipende dal possesso, dalla valorizzazione e combinazione delle risorse per la creazione di competenze distintive e non imitabili, le risorse immateriali legate al capitale umano<sup>12</sup> e, dunque, le conoscenze e le capacità individuali, assumono un peso sempre maggiore.

Se questo è lo *status* attuale, con le relative tendenze in atto per il futuro, cercheremo di ripercorrere i principali scenari dell'evoluzione storica, in letteratura e nella prassi operativa, dello *Human Resources Management*.

---

<sup>10</sup> Le risorse umane sono un fattore critico a tal punto che, con la legge delega n. 15 del 2009 e il decreto legislativo n. 150 del 2009, si è sentita la necessità di andare a disciplinare, in maniera più stringente, la produttività, i sistemi di valutazione e i meccanismi di premialità del personale delle Amministrazioni pubbliche.

<sup>11</sup> D. Boldizzoni, *Management delle risorse umane*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.

<sup>12</sup> F. Alvino, *Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2000.

Lo studio delle politiche e delle tecniche di gestione delle risorse umane è stato storicamente caratterizzato da una maggiore enfasi sulle prassi operative piuttosto che sulla elaborazione e sistematizzazione teorica.

In letteratura emerge la presenza di almeno due filoni teorici rilevanti:

1. il primo, noto come “gestione strategica delle risorse umane”, riconducibile, tra gli altri, al contributo prevalente di *Tichy* (1984), che sottolinea l’impegno del *management* per un costante adeguamento delle risorse umane ai cambiamenti strategico - organizzativi<sup>13</sup>;
2. il secondo, riconducibile al cosiddetto “*Human relations*” ed alle opere di *Likert* (1973) e, più di recente, di *Pfeffer* (1998) che, riconoscendo all’individuo il ruolo di risorsa potenziale per l’organizzazione, evidenzia l’importanza per la dirigenza di creare le condizioni favorevoli perché le risorse umane possano sprigionare il loro potenziale<sup>14</sup>.

Oggi, le tendenze emergenti dal dibattito dottrinale evidenziano, invece<sup>15</sup>:

- la maggiore attenzione alla condivisione dei valori dell’organizzazione;
- il ruolo crescente dei dirigenti di linea ai vari livelli nella gestione delle risorse umane;
- il *focus* volto ad accrescere i rapporti diretti con i lavoratori rispetto ai rapporti sindacali.

Rifacendoci a *Costa e Gianecchini* (2005) rintracciamo tre approcci nello studio della gestione delle risorse umane in rapporto alla strategia: lineare (sequenziale), interdipendente ed evolutivo.

1. L’approccio lineare pone in sequenza il cosa e il come, secondo il paradigma strategia-struttura che postula una relazione lineare tra vertice, linea operativa e risorse umane. Questo approccio funziona in ambienti stabili e semplici per la linearità della relazione<sup>16</sup>.
2. L’approccio interdipendente pone strategia, struttura e risorse umane in rapporto di influenza reciproca secondo una relazione circolare e in un ambiente turbolento, variabile e complesso<sup>17</sup>.
3. L’approccio evolutivo, infine, immerge l’organizzazione in un sistema più ampio fatto di innumerevoli soggetti - portatori anch’essi di strategie - che interagiscono con l’organizzazione. La relazione tra strategia e struttura passa da circolare a contestuale perché ricomprende, oltre all’interno, anche il contesto esterno e i vari portatori di interesse con i propri comportamenti<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> N. Tichy, C. Fombrun, M.A. Devanna, *Strategic human resource management*, Wiley & Sons, New York, 1984; G. Costa, M. Gianecchini, *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, McGraw-Hill, Milano, 2005.

<sup>14</sup> R. Likert, *op. cit.*, 1973; J. Pfeffer, *The human equation*, Harvard Business School Press, Boston, 1998.

<sup>15</sup> D. Boldizzoni, *op. cit.*, 2003.

<sup>16</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>17</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>18</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

Se, come affermato in precedenza, all'*HRM* è stato dedicato maggior spazio nella prassi operativa che non nella letteratura economico-aziendale, possiamo ripercorre il percorso evolutivo di nascita della funzione di direzione del personale con competenze distintive specifiche in risposta alla necessità di organizzare il lavoro, dirigere l'attività dei lavoratori ed assicurare che gli sforzi siano orientati verso un obiettivo comune.

La nascita della funzione di direzione del personale, tuttavia, non è legata esclusivamente al fattore dimensionale, ma anche allo svilupparsi di una legislazione del lavoro vincolante, al rafforzarsi della rappresentanza sindacale, al riconoscimento crescente dei diritti dei lavoratori, all'innovazione tecnologica ed alla necessità di specializzazione del lavoro<sup>19</sup>. La nascita di una autonoma funzione di direzione del personale non implica, però, che la responsabilità della gestione delle risorse umane non competa al *management* nel suo insieme.

Focalizzando l'attenzione sull'evoluzione dell'*HRM* in Italia, nel settore pubblico e nel settore privato, notiamo - pur con alcuni distinguo - frequenti analogie in quanto, dal secondo dopoguerra in poi, possiamo ripartire l'intero periodo in cinque fasi (pur consci che i confini tra le stesse siano piuttosto labili), corrispondenti ad altrettanti decenni<sup>20</sup>:

1. gli anni cinquanta, in cui la funzione di direzione del personale era parte della funzione di amministrazione. Ne derivava l'utilizzo di strumenti molto semplici, una cultura professionale scarsa e di estrazione amministrativa, una certa sporadicità nei rapporti con i vertici. Si trattava di una funzione amministrativo-disciplinare totalmente subalterna, in una logica di impresa che traeva profitto dalla non criticità del fattore umano, preoccupata di assicurare l'afflusso di una forza di lavoro sicura e tranquilla sotto il profilo ideologico e politico, avvantaggiata dall'eccedenza dell'offerta sulla domanda del lavoro<sup>21</sup>;
2. gli anni sessanta mostrano una funzione del personale che acquisisce maggiore autonomia e specializzazione e che, pur restando in posizione subalterna rispetto alle più tradizionali funzioni organizzative, si afferma come funzione integrata<sup>22</sup>. Pur restando le responsabilità di gestione saldamente affidate alla linea gerarchica, le funzioni del personale acquistano alcune responsabilità dirette;
3. gli anni settanta, con il peso crescente assunto dalle rappresentanze sindacali che intervengono su aree problematiche fino ad allora

---

<sup>19</sup> G. Costa, *Economia e direzione delle risorse umane*, Utet, Torino, 1997.

<sup>20</sup> D. Boldizzoni, *op. cit.*, 2003.

<sup>21</sup> M. Unnia, *Paternalità manageriale*, All'insegna del pesce d'oro, Milano, 1978.

<sup>22</sup> "Da un lato ci sono grosse migrazioni dei lavoratori dalle attività agricole a quelle industriali con enormi problemi di formazione professionale, dall'altra emergono, per l'evoluzione tecnologica, nuove figure professionali che spingono il sindacato a tentare di ridurre la discrezionalità del *management* attraverso la contrattazione articolata e l'allargamento della sfera contrattuale dai cottimi alle qualifiche, alle classificazioni" in C. Sordi, G. Bernardi, *Come progettare la struttura aziendale: un modello teorico-pratico*, Etas libri, Milano, 1978.

esclusiva prerogativa aziendale, conferiscono alla funzione del personale visibilità e rilevanza, in seguito alla crescente delega ricevuta per la gestione dello stesso conflitto sindacale<sup>23</sup>. La funzione, dunque, acquisisce nuove responsabilità, sviluppa innovativi strumenti tecnici e si caratterizza per il nuovo ruolo di mediazione tra il personale e la direzione generale basato sulla gerarchia;

4. gli anni ottanta, caratterizzati dallo sviluppo delle tecnologie informatiche, hanno portato al ripensamento della funzione in termini di maggiore proattività per recuperare produttività e flessibilità. In questi anni la funzione viene definitivamente istituzionalizzata e posta alle dirette dipendenze dal vertice<sup>24</sup>. La funzione di gestione delle risorse umane cambia il proprio ruolo, passando dall'ottica di potere - derivante dalla gestione delle rivendicazioni sindacali - ad una di servizio, che gestisce le persone;
5. gli anni novanta segnano l'affermarsi della funzione come unità autonoma di servizio alla *line* ed al vertice<sup>25</sup>. La funzione acquista caratteri di elevata pervasività, rivolgendo particolare enfasi alla comunicazione interna e alla valorizzazione dei bisogni e delle potenzialità delle risorse umane<sup>26</sup>.

Si sono fatti strada e si sono affermati concetti nuovi, inerenti il governo, a trecentosessanta gradi, della risorsa umana, quali l'orientamento al risultato, la responsabilizzazione sugli obiettivi, la pianificazione, il controllo di gestione, la qualità, la formazione continua, la comunicazione, la valutazione, lo sviluppo professionale e l'*empowerment*.

## **2.2 Dall'amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane**

Rispetto alle altre funzioni organizzative, quindi, la "gestione delle risorse umane" è certamente molto giovane. L'espressione designa, nel linguaggio manageriale, coloro che lavorano in un'azienda o in un'organizzazione

---

<sup>23</sup> La funzione del personale "è soprattutto chiamata a selezionare, assumere e retribuire il personale. Anche i rapporti sindacali e, più in generale, le relazioni industriali rappresentano un costante e importante compito e così pure l'attività di addestramento e formazione del personale" in Eni, *L'evoluzione del ruolo e delle finalità della funzione del personale nelle aziende italiane*, Quaderni Direzione del Personale, Eni, 1979.

<sup>24</sup> "Se è vero, però, che il direttore del personale risulta ormai cooptato a pieno diritto nella *strategic room*, il suo contributo sembra ancor limitato in termini di capacità di fornire *input* specifici a supporto del *decision making* strategico, mentre le politiche di fatto praticate sembrano essere soprattutto qualificabili in termini efficientistici, di miglior uso (intensivo) delle risorse umane per il conseguimento di più alte *performance* aziendali" in D. Boldizzoni, "Tendenze evolutive della direzione del personale in Italia", Sviluppo & Organizzazione, maggio-giugno, 1989; G. Costa, S. De Martino, *Management pubblico. Organizzazione e personale nella pubblica amministrazione*, Etas Libri, Milano, 1985.

<sup>25</sup> "Una funzione che deve pertanto operare più incisivamente sull'architettura del sistema gestionale, con più regia e orientamento attivo, fornendo supporti a indirizzi qualificati alla struttura dei capi, a tutti i livelli" in E. Auteri, O. Buana, *La gestione del personale*, Etas libri, Milano, 1993.

<sup>26</sup> L. Zoppoli, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Giappichelli, Torino, 1998.

pubblica e, in modo particolare, il personale dipendente<sup>27</sup>. Con questa espressione si vuole evidenziare l'aspetto di valore insito nei lavoratori, nella professionalità e nelle loro competenze e la sua importanza sia nell'ambito aziendale, come fonte di vantaggio competitivo<sup>28</sup> e di competenze distintive, sia nell'ambito di un'Amministrazione dello Stato, come base per un servizio pubblico efficace ed efficiente.

Lo stesso passaggio terminologico, da "personale" a "risorse umane", da "amministrazione" a "gestione" e "direzione", testimonia il contemporaneo modificarsi del ruolo del fattore umano da costo per l'organizzazione a investimento e leva dello sviluppo.

Solo a partire dagli anni novanta, come si diceva, si comincia ad avere attenzione ai temi relativi allo sviluppo del personale nella P.A., con le prime politiche di valorizzazione delle risorse umane e il passaggio graduale, attraverso la promozione e l'incremento di processi di cambiamento, da modelli rigidi di amministrazione a moderne strutture flessibili di gestione, maggiormente orientate alla cooperazione e alla condivisione della conoscenza.

Il governo delle risorse umane assume, via via, un'importanza sempre maggiore in ogni ambito lavorativo, pubblico e privato, evolvendo dal tradizionale ruolo, prevalentemente burocratico e amministrativo, ad uno più marcatamente strategico, vista la centralità che i moderni modelli di *Human Resources Management* attribuiscono al capitale umano e professionale e al suo *empowerment* per il conseguimento degli obiettivi organizzativi<sup>29</sup>.

Le risorse, quindi, rappresentano i mezzi di cui dispongono le organizzazioni per il raggiungimento dei propri scopi: gradualmente la funzione di *HRM* entra significativamente nelle aziende pubbliche che, in base alle strategie e agli obiettivi individuati, progettano le strutture e determinano i meccanismi più idonei per funzionare<sup>30</sup>.

La gestione delle risorse umane è "il processo articolato e complesso che riguarda l'acquisizione dei lavoratori in un'organizzazione, la loro amministrazione, valutazione, sviluppo e retribuzione"<sup>31</sup>: gestire il personale significa, quindi, aver cura della cultura organizzativa e del clima interno<sup>32</sup>, utilizzare professionalmente strumenti e regole condivise di razionalizzazione, sistematizzazione e condivisione dei valori.

---

<sup>27</sup> Cfr. G. Costa, *op. cit.*, 1997; E. Auteri, *Management delle risorse umane*, Guerini e Associati, Milano, 1998.

<sup>28</sup> M.E. Porter, *op. cit.*, 1991.

<sup>29</sup> R. Mele, A. Storlazzi, *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2006; D. Boldizzoni (a cura di), *Nuovi paradigmi per la direzione del personale*, Isedi Petrini, Torino, 1990;

<sup>30</sup> L. Vanni, *Manuale di gestione del personale*, Isedi, Milano, 1974.

<sup>31</sup> D. Boldizzoni, *op. cit.*, 2003.

<sup>32</sup> L'analisi del clima diviene, in questo modo, uno strumento fondamentale per attivare una politica dell'ascolto, punto di partenza di un'organizzazione del personale basata sul coinvolgimento attivo e sul contributo dei singoli alla crescita e al miglioramento continuo. Cfr. F. Avallone, M. Bonaretti, *Benessere*

Volendo rappresentare il quadro teorico della gestione delle risorse umane possiamo ricondurre i cinque “periodi” del paragrafo precedente, fatti di passaggi intermedi ed evolutivi, a tre configurazioni, ancora presenti e attuali.

1. Una prima configurazione, definibile di “Amministrazione del personale”, è basata su una concezione contabile - regolativa dei lavoratori, volta ad amministrare il rapporto di lavoro. In questa configurazione la funzione *HR* ha scarse relazioni con il vertice e con la *line*, ai quali evidenzia i vincoli burocratici e dai quali si limita a ricevere gli *input* informativi necessari a tradurre le scelte gestionali riguardanti il personale, in atti coerenti con le norme, i regolamenti e le procedure. È tipica delle piccole organizzazioni, delle grandi imprese burocratizzate o delle AA.PP., dove la strategia non presenta connotazioni in termini di gestione del personale e l’Amministrazione finisce con l’essere l’unica dimensione del rapporto con la risorsa umana. In questa conformazione è forte l’aspetto giuridico, a scapito di quello gestionale e la correttezza amministrativa rappresenta il parametro di valutazione della prestazione lavorativa. Di solito viene collocata nell’area della funzione di “amministrazione” che comprende la contabilità, la pianificazione, il controllo di gestione, ecc.<sup>33</sup>.
2. Una seconda configurazione, definibile “Gestione del personale”, prevede un’attenzione a parametri gestionali, oltre che amministrativi, della risorsa umana. In questa conformazione la struttura che si occupa di personale lavora a contatto con la direzione strategica e con la linea operativa, attuando specifiche politiche e offrendo strumenti di implementazione delle scelte strategiche e operative. Il *focus*, quindi, si sposta agli aspetti direzionali e gestionali del personale, assorbendo anche quelli giuridico - amministrativi della configurazione precedente. La valutazione delle *performance* si basa su criteri di efficacia ed efficienza nella soluzione di problemi specifici. Questa configurazione è, di solito, in *staff* al vertice ed è tipica di imprese di medie e grandi dimensioni o di Amministrazioni pubbliche di nuova generazione<sup>34</sup>.
3. La terza configurazione, definibile come “Direzione e sviluppo delle risorse umane”, è basata su un’ottica strategico - sistemica volta a ricercare organicamente compatibilità e coerenza tra strategia e politiche di gestione del personale, che coevolvono. In funzione di questa visione la Direzione risorse umane partecipa attivamente al processo di programmazione contribuendo alla creazione di vantaggio competitivo. Anche questa conformazione prevede la

---

*organizzativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003; A. Cascioli, P. Cascioli, “*Clima organizzativo e cultura aziendale*”, in *Psicologia e lavoro*, n. 1/1991.

<sup>33</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>34</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

funzione in *staff* ai vertici ma con alcuni accorgimenti per renderla più “vicina” agli uffici operativi. Il *focus* è bilanciato sia sugli aspetti direzionali e gestionali del personale, che su quelli giuridico - amministrativi e la valutazione delle *performance* si basa sulla capacità di alimentare il vantaggio competitivo, sviluppando le caratteristiche distintive dei lavoratori. Questo tipo di configurazione è riscontrabile in imprese di medie e grandi dimensioni, orientate all’innovazione e operanti in contesti sociali sviluppati, con mercati altamente differenziati e ambienti dinamici<sup>35</sup>.

In ciascuna di queste configurazioni, ovviamente, ci saranno professionalità specifiche e sempre più complesse.

In generale, si ha professionalità quando si può fare riferimento ad un campo comune di conoscenze e, quindi, ad una strumentazione professionale riconosciuta e utilizzata in modo omogeneo.

Una gestione professionale del personale si fonda su alcuni principi di base:

- nelle organizzazioni si gestiscono comportamenti, non individui perché è rilevante ciò che le persone fanno e non ciò che sono: i comportamenti sono influenzati da ruoli, strutture, procedure, politiche, culture e non sono necessariamente simmetrici a quelli esterni all’organizzazione stessa;
- è essenziale un approccio funzionale e non ideologico perché non è utile né corretto utilizzare le categorie del bene-male, buono-cattivo o positivo-negativo a priori. Occorre, invece, valutare ogni comportamento come coerente - incoerente rispetto agli obiettivi da raggiungere. La gestione professionale del personale richiede un approccio non “aprioristicamente ideologico”, ma “pragmaticamente funzionale”: ogni variabile gestionale è da valutare come positiva o negativa in funzione del tipo di comportamento atteso dall’organizzazione;
- è importante formulare diagnosi e non giudizi perché si analizzano situazioni e comportamenti;
- occorre non essere proiettivi: la principale difficoltà da superare in una gestione professionale del personale è che, a differenza di altre funzioni, coinvolge non solo razionalmente, ma emotivamente e personalmente, toccando in particolare il potere, i bisogni, i valori.

In alcuni enti, soprattutto a livello di P.A. locale, la funzione di gestione del personale si risolve con una semplice applicazione delle norme, secondo le modalità della prima configurazione<sup>36</sup>; in altre organizzazioni, invece, le

---

<sup>35</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>36</sup> M. Balducci (a cura di), *Organizzazione e management dell’ente locale: come organizzare e gestire in modo efficace ed efficiente l’ente locale*, Franco Angeli, Milano, 1999; C. Bentivogli, D. Callini, *La gestione delle risorse umane nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1993; G. Reborà, R. Ruffini, *La gestione del personale degli enti locali: politiche, metodi e sistemi operativi*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001; L. Cecchi, A. Gracili, F. Narducci, *La gestione del personale degli enti locali*, Nuova Italia Scientifica, Roma, 1981.

attività di *HRM* sono in stretto collegamento con gli obiettivi strategici di competitività, come accade maggiormente nella seconda e terza configurazione, con diverse “gradazioni”. In questi enti si innova avendo come riferimento lo sviluppo del personale, si migliorano le metodologie e si attivano strumenti nuovi, in modo da assicurare sempre, alle risorse umane, un collegamento stretto e una sintonia continua con gli obiettivi aziendali per consentirne il raggiungimento.

Queste “eccellenze” si riscontrano puntualmente sia nella qualità del prodotto/servizio percepita dal cittadino, il cliente esterno, sia nella soddisfazione e nella motivazione delle persone che vi lavorano, i “clienti interni”. Sulla base di tale filosofia alcune organizzazioni, adottando l’approccio della “Direzione e sviluppo delle risorse umane”, si dedicano ai propri dipendenti, nello stesso modo con cui si rivolgono ai pubblici esterni, con la finalità di raccogliere le percezioni che le persone hanno del contesto operativo in cui agiscono per attivare azioni volte al miglioramento dell’organizzazione e, quindi, anche del suo “clima interno”.

Da questa impostazione consegue un approccio ai temi della gestione del personale, simile a quelli utilizzati verso il mercato esterno e i consumatori, noto come *marketing* interno<sup>37</sup>: dirigere e gestire il personale, in quest’ottica, vuol dire coordinare i comportamenti delle persone e, di conseguenza, mantenere, sviluppare, motivare atteggiamenti e modi di operare che derivano dal tipo e dal livello di integrazione che l’organizzazione è riuscita a realizzare con coloro che lavorano al suo interno. È importante, tuttavia, precisare che non c’è un modello ottimale in assoluto perché ne esistono diversi, funzionali al comportamento atteso.

Le logiche alla base del modello di gestione del personale determinano la relazione fra i dipendenti e il datore di lavoro<sup>38</sup>. Queste relazioni hanno una natura complessa e sono regolate da contratti che possono assumere almeno tre diverse forme:

- il “contratto burocratico”, che determina le regole formali alla base del rapporto di lavoro;
- il “contratto psicologico”, determinato da un accordo implicito fra le parti circa le aspettative reciproche;
- il “contratto sociale”, basato sul rispetto delle regole e sulla condivisione della cultura dell’organizzazione.

La rilevanza che questi tre tipi di rapporto hanno nelle organizzazioni influenza la scelta degli strumenti più idonei a gestire gli specifici accordi che guidano le relazioni di lavoro.

---

<sup>37</sup> R. Bagozzi, *Fondamenti di marketing*, Il Mulino, Bologna, 1998; A. Foglio, *Il marketing pubblico. Il marketing dello stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali*, Franco Angeli, Milano, 2003.

<sup>38</sup> R. Di Passio, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni: organizzazione, rapporto, responsabilità*, Maggioli, 1989.

Nelle diverse fasi evolutive analizzate si sono sviluppati e diffusi specifici modelli di gestione del personale, oggi presenti nelle varie realtà a seconda delle strategie prescelte, dei particolari modelli politico-culturali di riferimento, delle caratteristiche dell'ambiente e dei mercati.

### **2.2.1 Motivazioni, risorse umane e competenze**

Un problema sempre attuale è quello di conoscere quali sono le aspettative e le motivazioni dei lavoratori: una lettura attenta di questi elementi è necessaria per indirizzare e rafforzare i comportamenti dei collaboratori<sup>39</sup>. La motivazione può essere definita come l'insieme dei fattori che sollecitano e orientano l'azione in determinate direzioni<sup>40</sup>.

In genere, tutti i comportamenti sono motivati, cioè presuppongono un motivo che spinge all'azione - un bisogno - e perseguono un piano, la soddisfazione del bisogno. L'idea associata al tema della motivazione è, pertanto, quella dell'obiettivo, del traguardo, della meta, che rappresentano l'esito dell'agire.

Per questo la valutazione della *performance* non può prescindere dalla motivazione dei dipendenti: occorre stabilire, con chiarezza, il collegamento tra lavoro prestato, conseguimento dell'obiettivo stabilito e premio/ricompensa per il risultato raggiunto: in realtà governare le HR significa anche valutare le prestazioni lavorative con attenzione a esigenze e necessità peculiari che vanno oltre il concetto della semplice amministrazione.

La lezione che si ricava dai vari studi sulla motivazione delle persone al lavoro è quella della ricerca di un modello sempre più efficace di gestione nel quale, in coerenza con l'evoluzione degli obiettivi e delle esigenze

---

<sup>39</sup> F. Avallone, M. Bonaretti, *op. cit.*, 2003.

<sup>40</sup> A. Maslow, *Motivation and personality*, Harper, New York, 1954. Nel 1954 Maslow aveva teorizzato che il contenuto delle motivazioni ad agire parte dal bisogno, da intendere come mancanza di un "oggetto" desiderato, in modo che un soggetto indirizzi il suo comportamento per cercare di ottenerlo e quindi soddisfarsi. Maslow ha stabilito una scala alla cui base ha posto i bisogni fisiologici e la sicurezza - da intendere come bisogni primari - seguiti dal bisogno di appartenenza, di stima, di autorealizzazione, da considerare invece come bisogni superiori. L'individuo non considera i bisogni superiori finché non riesce a soddisfare quelli primari. In ogni caso tutti i bisogni presentano delle implicazioni organizzative sul lavoro in quanto:

- i bisogni fisiologici si riflettono sul salario e sulle condizioni di lavoro;
- il bisogno di sicurezza si riverbera sulle condizioni di lavoro, sui benefici aziendali e, ovviamente, sulla sicurezza nello svolgimento delle mansioni lavorative;
- il bisogno di appartenenza si esprime attraverso il desiderio di crearsi una rete relazionale in cui si è riconosciuti;
- il bisogno di stima richiede delle ricompense sociali;
- il bisogno di autorealizzazione si manifesta svolgendo lavori stimolanti e nel conseguimento dei risultati.

Il modello di Maslow, nonostante le critiche a cui è stato sottoposto - a partire dalla variabilità dell'ordine e dell'intensità di manifestazione dei bisogni tra persone diverse - consente di porre in luce la complessità del legame tra motivazione e valutazione e le conseguenti responsabilità per chi è chiamato a gestire il capitale umano.

dell'organizzazione, assume sempre più rilevanza l'individuo all'interno di essa<sup>41</sup>.

Il dipendente va “capito, motivato e orientato” perchè solo così si realizza il passaggio da un lavoratore subordinato “che ha l'obbligo di lavorare” a un dipendente-cliente interno “che gradisce lavorare”, maggiormente disponibile a dare il suo apporto professionale, a collaborare alla realizzazione degli obiettivi prefissati, a essere “fidelizzato” al sistema in cui è inserito.

Nelle strategie motivazionali la cultura organizzativa occupa un ruolo di primo piano perché, con la condivisione di *mission* e *vision* dell'organizzazione, si può guidare e indirizzare positivamente la partecipazione dei dipendenti ad ogni iniziativa intrapresa in quanto le risorse umane acquisiscono, governano e applicano il patrimonio delle conoscenze<sup>42</sup>.

Fidelizzare un dipendente come un cliente non significa solo “trattenerlo” nell'organizzazione, ma motivarlo ad un maturo e completo contributo professionale che sia proficuo per l'azienda e gratificante per lui.

La P.A., oltre ad affinare le tecniche di selezione e reclutamento e a seguire con maggiore attenzione la formazione e l'aggiornamento professionale, deve saper utilizzare al meglio e di più le abilità di coloro che vi operano, superando le barriere e i retaggi del passato - derivanti dalla tradizionale e rigida divisione delle mansioni e da una diffusa cultura burocratica e gerarchica - e affidandosi maggiormente alla ricchezza e alle competenze delle proprie risorse umane<sup>43</sup>.

Fino a qualche anno fa, termini come “risorse” e “competenze” erano completamente sconosciuti all'interno dell'Amministrazione italiana; oggi, invece, come in una qualsiasi azienda privata, anche nella P.A. questi due vocaboli sono diventati strategici rispetto al risultato da conseguire e alla qualità dei servizi da offrire ai cittadini.

In generale, il termine “competenza” indica la capacità degli individui di combinare, in modo autonomo, tacitamente o esplicitamente e in un contesto particolare, le conoscenze e le abilità possedute. D'altra parte una definizione precisa del concetto di competenza è assai ardua da stabilire, in quanto questa nozione presenta molte sfaccettature ed il termine racchiude diversi significati, secondo il contesto e la cultura in cui viene utilizzato<sup>44</sup>.

Un individuo rende al datore di lavoro servizi sottoforma di conoscenze, capacità di analisi e di decisione<sup>45</sup> e le competenze sono proprio i

---

<sup>41</sup> M. Bonaretti, P. Testa, *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

<sup>42</sup> F. Herzberg, “Come motivare i propri dipendenti”, in *Harvard Business Review*, n. 5/1987.

<sup>43</sup> F.P. Cerase, D. Farinella, *La teoria della motivazione per il lavoro pubblico: un caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>44</sup> P. Testa, P. Terranova, *La gestione per competenze nelle Amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

<sup>45</sup> A. De Chiara, *La gestione delle risorse e delle competenze per il cambiamento della piccola impresa*, Cedam, Padova, 1998.

comportamenti determinanti, le qualità personali che permettono la produzione di un *output* - riconosciuto rispetto a *standard* stabiliti - per raggiungere gli obiettivi organizzativi<sup>46</sup>.

A tal fine ciascun dipendente mette in campo:

1. conoscenze riguardanti una padronanza mentale, formale e astratta dell'operatività, che denotano l'avvenuta acquisizione e comprensione di un contenuto (fatti, concetti, regole, procedure, ecc.) e consentono di disporre di regole per agire e interpretare un fenomeno, una situazione, un processo, per descrivere "come fare", "come procedere", "a cosa adattarsi";
2. abilità tecnico-operative, specifiche di un contesto professionale e direttamente riconducibili ad una professionalità, che rappresentano componenti del *know how* legati all'ottenimento di una *performance* distintiva, oggetto di differenziazione competitiva del lavoratore;
3. comportamenti organizzativi e risorse psico-sociali, che riguardano l'insieme delle rappresentazioni sociali, dei valori, degli atteggiamenti, dei comportamenti, dei talenti e delle motivazioni della persona. Rappresentano il patrimonio emotivo, comportamentale ed etico che orienta l'individuo nella sua vita personale e professionale, rendendolo capace di interagire con contesti sociali e lavorativi. Sono gli aspetti più difficili da esprimere e da descrivere ma non devono, per questo, essere trascurati.

Le organizzazioni più efficienti sono quelle con i dipendenti più soddisfatti e il clima più partecipativo, mentre le carenze producono disagio in ciascuno dei membri che vi fanno parte. Nasce quindi l'esigenza di una rinnovata cultura per la gestione delle risorse umane, capace di rispondere, con efficacia, alla grande richiesta di valorizzazione delle potenzialità delle persone e di meritocrazia che proviene dal basso; una cultura attenta al rapporto tra le persone, al contesto di lavoro e agli effetti che tale rapporto produce sulla "salute" dell'organizzazione<sup>47</sup>.

Il ruolo giocato dal personale dipendente in termini di concorso al cambiamento e, in ultima analisi, di capacità di risposta alle sollecitazioni del contesto di riferimento rappresenta il pilastro su cui fondare *performance* di successo<sup>48</sup>.

Alcune delle leve più rilevanti che le organizzazioni utilizzano per sviluppare gli strumenti di gestione del personale più coerenti con la cultura, la *vision* e gli obiettivi sono:

- il processo di selezione e reclutamento del personale;
- la valutazione;

---

<sup>46</sup> R.M. Grant, *op. cit.*, 1994.

<sup>47</sup> M. Bonaretti, L. Codara, S. Mannelli, *Ripensare il lavoro pubblico: come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001; P. Iacci, *Le relazioni interne: nuove forme di gestione del personale*, Guerini, Milano, 1997.

<sup>48</sup> G.A. Rummeler, A.P. Brache, *Migliorare la performance aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1996; B. Bolognini, *Comportamento organizzativo e gestione delle risorse umane*, Carocci, Roma, 2001.

- le politiche retributive;
- la formazione e lo sviluppo;
- la comunicazione interna.

L'*excursus* che segue vuole unicamente offrire rapidi cenni sulle leve *HR* per prospettare poi il ventaglio degli strumenti a disposizione per gestire un delicato processo di cambiamento organizzativo<sup>49</sup>.

### 2.2.2 Selezione e reclutamento

Le modalità di inserimento delle risorse umane rappresentano lo strumento attraverso cui le organizzazioni reperiscono le risorse necessarie per implementare le strategie, perseguire gli obiettivi e sviluppare i valori e la *vision*.

Attraverso le politiche di acquisizione delle risorse le organizzazioni costruiscono il rapporto con il mercato del lavoro.

Per la definizione dei criteri di selezione occorre considerare le conoscenze, la personalità e le attitudini, le capacità, le competenze e il potenziale. Tutto ciò deve essere in linea con le esigenze e le caratteristiche dell'organizzazione e con gli altri strumenti di gestione del personale.

Quando, ad esempio, un'organizzazione è più incline alla crescita e alla formazione interna delle proprie risorse, il processo di selezione sarà orientato maggiormente alla considerazione della personalità, delle attitudini e del potenziale. Se, al contrario, acquisisce personale già formato esternamente, nel processo di selezione sarà più orientata a valutare le conoscenze, le capacità e le competenze.

### 2.2.3 Valutazione

La valutazione sta assumendo una rilevanza cruciale nel processo di razionalizzazione della spesa e di miglioramento della qualità dei servizi, sia nel settore pubblico che in quello del *no profit*, ed è ormai comunemente riconosciuta come uno strumento irrinunciabile di un moderno sistema di governo e di intervento pubblico in campo economico e sociale<sup>50</sup>.

In senso lato possiamo intendere la valutazione come un processo di formulazione di giudizi, al quale ricorrere ogni qual volta ci sia qualcosa da decidere in merito ad una politica, un programma, un intervento, un'azione<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> R. Di Gregorio, *Progetti di cambiamento nelle organizzazioni pubbliche e private*, Guerini e Associati, Milano, 1998; L. Bifulco, O. de Leonardis, *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento amministrativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 1997.

<sup>50</sup> Cfr. C. Weiss, *Evaluation*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New York, 1998.

<sup>51</sup> Bezzi considera la valutazione guida e supporto, ai fini della semplificazione del processo decisionale: la valutazione è principalmente (non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata, realizzata nell'ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e attivazione, avente come scopo la riduzione di complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti e indiretti, attesi e non attesi, voluti o non voluti dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali; in questo contesto la valutazione assume il ruolo peculiare di strumento condiviso di giudizio di azioni socialmente rilevanti, assumendone necessariamente le conseguenze operative relative

In letteratura si definiscono tre fasi della valutazione:

- valutazione *ex ante*: realizzata prima di approvare o avviare un intervento o una *policy*, cerca di prevedere quali sarebbero i risultati di azioni alternative, in modo da poter scegliere quella che offre migliori prospettive;
- valutazione *in itinere* (o valutazione di processo): realizzata con intervento o *policy* in corso di attuazione, ha come finalità quella di tenere sotto controllo i principali indicatori di attuazione della politica a cui si affianca la funzione di segnalare anomalie per far scattare eventuali interventi correttivi<sup>52</sup>;
- valutazione *ex post*: realizzata a conclusione di un intervento o di una *policy* al fine di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi, il rispetto degli *standard* di qualità, gli effetti previsti e non previsti sui destinatari<sup>53</sup>.

Dunque, in qualunque fase del ciclo Decisione - Programmazione - Implementazione si può ricorrere alla valutazione, attività che implica una raccolta sistematica di informazioni che consentono di aumentare la capacità di giudizio.

La Valutazione, come ambito teorico, tecnico e pratico, è un processo centrato sull'idea di ridurre, per quanto possibile, la complessità decisionale, negli ambiti in cui la decisione può essere intesa come risposta ad un interesse pubblico attraverso l'espressione di un giudizio argomentato<sup>54</sup>. Sostegno alla decisione, dunque, ma non solo: ogni scelta - qualsiasi sia il luogo nel quale nasce - ha dei risvolti, non trascurabili, sulle fasi di programmazione, progettazione ed implementazione dell'azione che ne è esito e la valutazione, sostenendo la decisione, interviene direttamente su tutte le fasi in cui essa si articola.

---

al rapporto fra decisori, operatori e fruitori dell'azione. Cfr. C. Bezzi, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001.

<sup>52</sup> In gergo si parla di una finalità di “*management control*” corrispondente al concetto italiano di “controllo di gestione”. A. Martini e G. Cais classificano le finalità della valutazione nei seguenti termini:

- *management control* (tenere sotto controllo l'organizzazione);
- *compliance* (far rispettare le regole);
- *accountability* (rendere conto dei risultati);
- *learning* (capire se e come gli interventi funzionano);
- *policy and program design* (orientare le scelte tra politiche alternative).

Cfr. A. Martini, G. Cais, *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in M. Palumbo (a cura di), *Valutazione 2000: esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000; M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

<sup>53</sup> G. Reborà, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999.

<sup>54</sup> Valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo, abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri; esprimendo un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per produrre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. La valutazione è, quindi, un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole (...). La valutazione risponde ad un'esigenza di una società democratica che vuole conoscere le proprie capacità nel fornirsi dei beni e dei servizi di cui ha bisogno, e che affronta difficoltà e limiti, imparando dalla propria esperienza. Cfr. N. Stame, “*L'apprendimento nelle teorie della valutazione*”, in *Scuola Democratica*, n. 2/3, 1998.

Sintetizzando si può, allora, affermare che molto spesso la valutazione determina l'attivazione di un processo di apprendimento poiché è produttrice di conoscenza sia per gli attori dell'organizzazione pubblica che per tutte le istanze della realtà sociale su cui si riflette l'azione di quella organizzazione. In tal modo la valutazione contribuisce ad accrescere ed arricchire le conoscenze di tutti gli attori coinvolti e interessati, nonché a rafforzare le azioni pubbliche.

Il sistema di valutazione del personale<sup>55</sup> è basato sullo schema delle "3 P": posizioni<sup>56</sup>, prestazioni<sup>57</sup> e potenziale<sup>58</sup>, nonché sul concetto di competenze<sup>59</sup>.

La valutazione delle posizioni valorizza le risorse, riconoscendo il peso di crescenti responsabilità attraverso un'indennità di funzione, di importo differenziato a secondo della posizione occupata e, dunque, risponde essenzialmente ad un'esigenza di equità interna delle retribuzioni<sup>60</sup>.

È evidente che essa, pur non riguardando la prestazione, consente di porre le basi per la definizione dei requisiti richiesti alle specifiche posizioni di responsabilità e, di conseguenza, gli esiti della valutazione potranno comportare l'assegnazione ad una diversa posizione (migliore o peggiore), e dunque incidere direttamente sulla retribuzione percepita.

L'obiettivo della valutazione delle posizioni è un'analisi del ruolo, della "collocazione organizzativa" e delle competenze al fine di chiarire il funzionamento della struttura, definire le responsabilità, le relazioni nell'ambito della struttura organizzativa e con l'esterno, migliorare la comunicazione.

---

<sup>55</sup> Cfr. R. Mele, A. Storlazzi, *op. cit.*, 2006; G. Valotti, *La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie*, Franco Angeli, Milano, 1996; G. Scognamiglio, *Valutazioni, controlli interni e nuova organizzazione nella pubblica amministrazione locale*, CEL, Bergamo, 1998; T. Hindle, *Valutare con successo*, Calderini, Bologna, 1998; L. Borgogni (a cura di), *Valutazione e motivazione delle Risorse Umane nelle Organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1998.

<sup>56</sup> La "pesatura" degli uffici, ai fini della corresponsione della retribuzione di posizione, è un atto di natura autoritativa in quanto implicante un giudizio di valore con cui viene modulata la dislocazione dei poteri e delle relative quantità tra i vari uffici dirigenziali. Cfr. F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La dirigenza nelle Amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>57</sup> "Ogni comportamento agito nell'ambito organizzativo che produce un risultato osservabile e quindi valutabile in base a dei criteri di efficienza e di efficacia stabiliti rispetto ad un obiettivo da raggiungere". Cfr. R. Mele, A. Storlazzi, *op. cit.*, 2006; M. Fertonani, *La valutazione delle prestazioni e del potenziale manageriale*, Franco Angeli, Milano, 1998.

<sup>58</sup> "Insieme delle capacità di un individuo non ancora espresse ed utilizzate in quanto non richieste dal ruolo attualmente ricoperto". Cfr. R. Mele, A. Storlazzi, *op. cit.*, 2006; W. Levati, *L'analisi e la valutazione del potenziale delle risorse umane: teoria, metodi, strumenti*, Franco Angeli, Milano, 1991.

<sup>59</sup> W. Levati, V.M. Saraò, *Il modello delle competenze*, Franco Angeli, Milano, 1998.

<sup>60</sup> La valutazione delle posizioni può essere effettuata tramite strumenti costruiti sulla singola realtà organizzativa o ricorrendo a metodi *standard*, utilizzati anche da altre organizzazioni. Nel primo caso si ha il vantaggio di incontrare meno resistenze all'interno e di cogliere tutte le specificità dell'organizzazione, di contro, nel secondo caso, si utilizzano metodi che hanno come punto di forza quello di un maggiore consolidamento e, se sufficientemente diffusi, la possibilità di raffronto con l'esterno. Tra questi ultimi è molto noto il metodo *Hay*, una comparazione per fattori basata su una guida semantica che ne definisce l'intensità e si avvale di una metrica che consente di esprimere quantitativamente il valore delle posizioni. Le posizioni, dirigenziali e di responsabilità, sono graduate per rispondere all'esigenza di ponderare, all'interno delle organizzazioni, i contenuti e le finalità delle singole posizioni.

L'analisi delle prestazioni, invece, serve a capire quanto una persona ha contribuito ai risultati determinando quanto vale ciò che ha fatto in quel ruolo/posizione. Valuta la prestazione lavorativa di un soggetto in un arco temporale definito (12 mesi) in termini di obiettivi raggiunti e comportamenti. Gli obiettivi devono essere misurabili, condivisi, realisti, coerenti, significativi<sup>61</sup>.

La valutazione del potenziale è un processo che individua le attitudini di un soggetto per orientare il suo sviluppo a livello personale e organizzativo. È relativa e qualitativa, porta alla determinazione delle capacità, delle conoscenze, delle qualità possedute dalle persone per ottimizzarne l'impiego e lo sviluppo.

Per l'importanza e la difficoltà del compito, la valutazione delle persone non può avvenire in maniera casuale o lasciata soltanto alla "esperienza" del valutatore, ma deve basarsi su metodologie e criteri professionali da validare e monitorare nel tempo in modo sistematico.

Le finalità pubbliche richiedono, spesso, competenze distintive proprie; tale specificità rende particolarmente importante la precisa individuazione delle competenze attraverso la realizzazione di un modello<sup>62</sup> in grado di valutare,

---

<sup>61</sup> La valutazione è rilevante ai fini del trattamento retributivo come emerge dal decreto legislativo n. 165/2001. I contratti collettivi disciplinano puntualmente le retribuzioni accessorie, prevedendo tutti la retribuzione di posizione e quella di risultato. La retribuzione di risultato dipende dal raggiungimento dell'obiettivo assegnato. La previsione di un trattamento economico legato agli obiettivi posti e ai risultati raggiunti è sicuramente una delle conferme del transito del lavoro pubblico verso la cosiddetta "privatizzazione", sebbene non sia del tutto pacifica la capacità di tale istituto di produrre una spirale virtuosa. È bene precisare che è possibile distinguere, nell'ambito della retribuzione di risultato, tra una componente legata alla qualità della prestazione individuale ed un'altra connessa ai risultati conseguiti da ciascun lavoratore, dirigente o funzionario, in relazione agli obiettivi assegnati. Viene riservato, comunque, uno spazio diverso alle due componenti, assumendo maggior rilievo la retribuzione legata alla realizzazione dei compiti istituzionali rispetto alla retribuzione legata alle modalità di svolgimento della prestazione individuale, sicuramente ancorata a canoni valutativi difficilmente sindacabili e, dunque, molto più soggette a resistenze da parte delle organizzazioni sindacali. In verità è proprio la retribuzione di risultato, in tutte le sue componenti, ad aver incontrato una forte resistenza da parte sia della dirigenza, restia al cambiamento, sia degli organi politici, per la mancata definizione, in sede di conferimento degli incarichi dirigenziali, di obiettivi puntuali, ma inquadrati con il rinvio alle finalità istituzionali dell'Amministrazione di appartenenza. Tali resistenze, tuttavia, dovrebbero necessariamente cadere se si vuole creare una classe di *manager* maggiormente orientata al raggiungimento di obiettivi cosiddetti "sfidanti" ed una classe di funzionari realmente meritocratica.

<sup>62</sup> Un modello delle competenze raffigura l'insieme delle caratteristiche che idealmente l'individuo dovrebbe possedere e spendere all'interno dell'organizzazione per poter produrre risultati. Si usa come parametro per selezionare le persone che potenzialmente dispongono di caratteristiche individuali predittive di successo, orientare le risorse verso i ruoli che meglio corrispondono alle loro caratteristiche, valutare come un dirigente copra il ruolo assegnato e incentivare lo sviluppo di più elevati livelli di competenza. Si possono utilizzare modelli generali di competenze che partono dall'assunto che qualsiasi ruolo organizzativo richiede al dirigente preposto un insieme predefinito di caratteristiche cognitive, relazionali o gestionali ma con pesi diversi per i diversi ruoli. Un modello generale ha il vantaggio della rapidità e della semplicità ma rischia di definire un *manager* generico che non può diventare un reale punto di riferimento verso cui indirizzare i dirigenti e gli interventi di sviluppo. Si perde cioè l'effetto sulla cultura organizzativa.

Tale criticità si può superare costruendo modelli specifici di competenze che consentono, attraverso un processo di apprendimento organizzativo basato sul riconoscimento dei comportamenti auspicati, di individuare le specifiche competenze di ciascuna posizione dirigenziale. La costruzione del modello richiede la segmentazione delle posizioni, la realizzazione del "dizionario" delle competenze contenente la definizione di ogni competenza e dei relativi livelli di intensità e l'individuazione delle competenze

ed eventualmente sviluppare, con azioni mirate, le abilità espresse rispetto a quanto richiesto “idealmente” dall’incarico ricoperto e potenzialmente possedute dal lavoratore

Normalmente gli aspetti più rilevanti di un sistema di valutazione formalizzato tendono a dare risposta alle seguenti domande:

1. cosa valutare (quali competenze e quali *output* dell’attività);
2. chi deve valutare;
3. chi valutare (tutte le categorie di personale o solo alcune);
4. come valutare (procedura, flusso e cadenza della valutazione);
5. perché valutare (effetti della valutazione).

La prima domanda attiene all’oggetto, agli obiettivi, la seconda ai valutatori, la terza al valutato, la quarta alla individuazione di metodologie e strumenti idonei al caso, la quinta al motivo della valutazione.

I metodi e l’oggetto della valutazione hanno un’importante influenza sia nella costruzione del rapporto fra organizzazione e persone, sia sulla percezione di equità e di riconoscimento degli sforzi profusi che i dipendenti sviluppano nei confronti dell’azienda.

#### **2.2.4 Politiche retributive**

Le politiche retributive sono lo strumento di collegamento fra la valutazione e la ricompensa. Gli obiettivi dei sistemi di ricompensa sono principalmente quelli di attrarre le persone e orientare i comportamenti.

Le politiche retributive raggruppano diversi strumenti che agiscono principalmente su tre leve:

- il livello della retribuzione, che viene determinato dalla contrattazione collettiva, dal mercato del lavoro e dalla capacità retributiva dell’organizzazione. È influenzato dai profili professionali che un’organizzazione si prefigge di attrarre;
- la struttura della retribuzione, definita dai livelli di salario corrisposto per le diverse posizioni di lavoro;
- la dinamica della retribuzione, che stabilisce come si muovono i compensi nel tempo. La dinamica retributiva gioca un importante ruolo nell’incentivazione e nella motivazione del personale grazie al suo collegamento con le politiche di carriera e di sviluppo.

Le politiche retributive agiscono su due modelli di ricompensa: la retribuzione fissa legata alla valutazione della posizione e la retribuzione variabile che fa leva sulla valutazione delle prestazioni e sul risultato conseguito.

---

agite per il raggiungimento del risultato nelle diverse posizioni individuate. Cfr. G. Pastorello, *Costruzione e uso di un modello di competenze. Il caso Agenzia delle Entrate*, Roma, 2007.

### 2.2.5 Formazione e sviluppo

Attraverso la formazione, le organizzazioni possono fornire alle risorse umane le abilità, le conoscenze e gli strumenti per perseguire gli obiettivi aziendali e per crescere professionalmente<sup>63</sup>.

La complessità e la specificità delle competenze da sviluppare determinano le caratteristiche dei percorsi formativi che possono combinare due tipologie di interventi:

- formazione esterna all'organizzazione, per lo sviluppo di conoscenze di base polivalenti e non, con un basso livello di specificità;
- formazione interna all'organizzazione: se le competenze che si vogliono sviluppare sono complesse e critiche vengono spesso organizzati interventi formativi “*in house*”, creati sulle specifiche necessità dell'organizzazione.

L'efficacia della formazione è legata al monitoraggio costante e aggiornato delle competenze presenti nell'ente, al fine di erogare interventi in grado di soddisfare i reali fabbisogni formativi della forza lavoro<sup>64</sup>.

Nell'ambito della formazione stanno assumendo un ruolo sempre più importante gli strumenti di *coaching*, *learning by doing*, *learning by networking*<sup>65</sup>.

Il *coaching* permette un supporto individuale alla crescita delle risorse attraverso un rapporto *one-to-one* fra *coach* e *coachee*. Questo strumento si basa principalmente sull'analisi e sullo sviluppo del potenziale necessario per conseguire gli obiettivi. È un approccio multidisciplinare che trae spunti direttamente dalla psicologia e dalla relazione terapeuta-paziente.

Il *learning by doing* permette, invece, lo sviluppo di conoscenze e capacità specifiche attraverso l'esperienza diretta o esperienze simulate per trasferire conoscenze.

Il *learning by networking* mira ad integrare conoscenze diverse presenti nelle organizzazioni per poter attivare processi generativi di nuove conoscenze e di nuove capacità di *problem solving* e di *decision making*.

L'esigenza di condividere, integrare e sfruttare appieno le *skill* presenti nelle organizzazioni ha portato allo sviluppo del concetto di *knowledge management* come forma di gestione e sviluppo della conoscenza presente nella sua complessità.

Se è vero che il *know how*, le risorse immateriali e le abilità sono i pilastri delle organizzazioni *post-moderne*, la gestione della conoscenza si presenta come il problema più urgente: rendere accessibile, divulgabile e fruibile la straordinaria mole di informazioni generata nei punti più disparati di un'azienda è, oggi, una sfida impegnativa.

Al concetto di sviluppo professionale legato alla formazione, si affianca quello di crescita professionale attraverso i percorsi di carriera. Il sistema

---

<sup>63</sup> F. Butera, M. La Rosa (a cura di), *Formazione, sviluppo organizzativo e gestione delle risorse umane*, Franco Angeli, Milano, 1997.

<sup>64</sup> F. Butera, M. La Rosa (a cura di), *op. cit.*, 1997.

<sup>65</sup> G.F. Frassetto, *op. cit.* 2003.

delle carriere prevede modificazioni orizzontali o verticali della posizione associate ad aumenti retributivi.

L'aumento di competenze e responsabilità è, spesso, un'alternativa a sistemi retributivi variabili, che prevede di associare alle prestazioni possibilità di carriera elevate anziché ricompense monetarie variabili<sup>66</sup>.

Esplicitare i percorsi di carriera, rendendoli visibili e manifesti alla persona, dichiarare i criteri di accesso a posizioni di responsabilità, applicando le procedure in modo equo e trasparente, rappresentano comportamenti premianti per le organizzazioni che, tuttavia, richiedono uno sforzo notevole in termini di comunicazione, di strumenti adeguati di gestione del personale e, soprattutto, di coraggio del *management* che deve effettuare scelte che possono apertamente generare situazioni conflittuali o tensioni.

## 2.2.6 Comunicazione

Relativamente alla comunicazione è opportuno compiere la distinzione tra comunicazione esterna ed interna.

Per quanto concerne la comunicazione verso i pubblici di riferimento, diverse ricerche e inchieste hanno dato conto delle numerose innovazioni e dei cambiamenti organizzativi e gestionali nell'Amministrazione italiana, spesso di vasta portata. Tali innovazioni, tuttavia, non sono diffuse e conosciute quanto dovrebbero. La comunicazione rimane carente fra le diverse Amministrazioni e non raggiunge il grande pubblico. Insufficienti sono anche gli strumenti interpretativi per comprendere come sono stati condotti i cambiamenti e in che misura le innovazioni introdotte hanno generato davvero risultati<sup>67</sup>.

Innovazioni del servizio nella Pubblica Amministrazione italiana, come quella dell'Agenzia delle Entrate, non hanno notorietà lontanamente paragonabile alle campagne delle aziende private: l'Amministrazione pubblica non sa raccontarsi sia perché, probabilmente, non deve (ancora) competere, sia, in verità, per le risorse economiche limitate.

Nelle organizzazioni, sia pubbliche che private, si è sempre fatta informazione sviluppando procedure, regolamenti interni, comunicati, ordini di servizio, riunioni di lavoro, incontri periodici fra vertici e collaboratori ed eventualmente una stampa informativa interna.

Storicamente la P.A. si è sempre strutturata con un'organizzazione piramidale, verticalizzata, gerarchizzata e non interessata alla comunicazione interna, per questo le rare esperienze virtuose sono state condotte dai responsabili del personale e dai dirigenti delle strutture e,

---

<sup>66</sup> G.C. Cocco, *Sviluppo delle risorse umane negli ambienti competitivi*, Isedi, Torino, 1991.

<sup>67</sup> Pensiamo invece alla penetrazione e notorietà delle innovazioni tecnologiche come il telefonino o l'*I-pod*, oppure l'innovazione di servizio di *Ikea* o *Ryan Air*: la diffusione e i *budget* di comunicazione sono immensi. Cfr. F. Butera, *op. cit.*, 2007. L'introduzione delle attività di comunicazione nella P.A. rappresenta un tipico caso di cambiamento introdotto per norma, quello giuridico - formale. È con la legge n. 150/2000 che vengono disciplinate la comunicazione interna ed esterna delle Amministrazioni pubbliche. Cfr. A. Rovinetti, *Diritto di parola*, Il sole 24 ore, Milano, 2000; R. Grandi, *op. cit.*, 2001.

prevalentemente, hanno riguardato le questioni giuridiche e normative del lavoro. Sicuramente è sotto l'aspetto comunicativo che le aziende e gli enti hanno sviluppato maggiori innovazioni nell'ultimo ventennio, in conseguenza dell'attivazione di nuovi modelli di funzionamento, più organici e meno meccanicistici, basati su una maggiore attenzione alle risorse umane.

Oggi, in quasi tutte le organizzazioni, sia pubbliche che private, la comunicazione verso i dipendenti costituisce una leva gestionale che è attivata dal vertice aziendale, organizzata coerentemente con gli obiettivi prefissati, non lasciata al caso o all'iniziativa del singolo; una leva che diventa comunicazione, formazione, sviluppo, *empowerment* e motivazione delle persone e che richiede, ovviamente, degli investimenti adeguati, anche per figure specializzate.

La comunicazione è strumento prioritario per la gestione qualitativa delle risorse umane; per questo l'ente ha una missione precisa: aiutare il *management* a comunicare bene, dotandolo di professionalità specifiche al fine di mobilitare l'energia delle persone verso obiettivi comuni.

Affinché la comunicazione abbia successo, cioè le persone si comportino secondo le attese, è necessario il concorso di alcune condizioni: la chiarezza di obiettivi da parte di chi attiva la comunicazione, sui contenuti (che cosa comunicare), sui destinatari (a chi comunicare), sui mezzi (come comunicare); il coinvolgimento di tutti i livelli gerarchici, l'adeguatezza di mezzi e strumenti, l'utilizzo sistematico del *feedback*.

Inoltre, nei professionisti della comunicazione, sono necessarie sia capacità professionali quali il saper praticare l'ascolto, conoscere gli strumenti per raccogliere e analizzare il *feedback*, inventare azioni originali e renderle fattibili; sia anche qualità personali, come l'originalità, la volontà di coinvolgimento collettivo, la determinazione, la coerenza, il rispetto.

Condizioni, queste, che sono soddisfatte con maggiore facilità quando la comunicazione interna si configura non come una successione di episodi, ma come il risultato di un programma di attività messo in campo in modo professionale.

### **2.3 La gestione delle risorse umane nei processi di cambiamento**

Tutti i fenomeni di cambiamento producono impatti organizzativi e strutturali che possono assumere forme talvolta diverse, con mutamenti che influiscono su assetti, struttura, macroprocessi, ruoli, compiti e valori dei dipendenti delle organizzazioni, causando importanti conseguenze sulla vita lavorativa delle persone nonché sugli aspetti individuali<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> “La struttura aziendale, tanto nella dimensione organizzativa quanto in quella operativa, qualifica l'azienda nei confronti dell'esterno”. Cfr. S. Garzella, *op. cit.*, 2005. In tal senso “la flessibilità ... non è un requisito di cui le strutture sono naturalmente dotate. Al contrario, è un carattere che può essere alle stesse conferito da accorte linee strategiche” in E. Cavalieri, *Variabilità e strutture d'impresa*, Cedam, Padova, 1995.

Quanto maggiori saranno i cambiamenti che i processi di sviluppo comporteranno nella cultura organizzativa, tanto più grandi, presumibilmente, saranno le reazioni dei dipendenti coinvolti. In virtù di tale considerazione, tanto maggiore dovrà essere l'attenzione dedicata alla loro gestione<sup>69</sup>.

Fino a pochi anni fa era dominante la convinzione che il successo del cambiamento fosse legato più al contenuto dello stesso, che non al processo di gestione e condivisione con le persone. Oggi, invece, si è preso atto che, in assenza di un'accurata progettazione del processo di gestione del cambiamento e dell'adeguata attenzione ai suoi innumerevoli aspetti, la bontà delle cause e dei presupposti dell'operazione non possono garantirne il successo.

La risposta delle persone al cambiamento dipende, in larga misura, dalla volontà di abbandonare lo *status quo* e dalla capacità del vertice strategico di trasmettere le ragioni alla base della necessità del processo di riforma: le motivazioni devono essere portate in superficie in modo partecipativo e ciascun attore deve acquisire piena comprensione delle necessità del mutamento. La consapevolezza dell'ineluttabilità del cambiamento dovrebbe rappresentare il prerequisito essenziale per una gestione sana del processo.

Durante i processi di cambiamento, all'interno dell'organizzazione, si sviluppano diverse reazioni che, nella maggior parte dei casi, sono ripercorribili attraverso l'analisi di una curva di accettazione individuale del cambiamento (fig. 6).

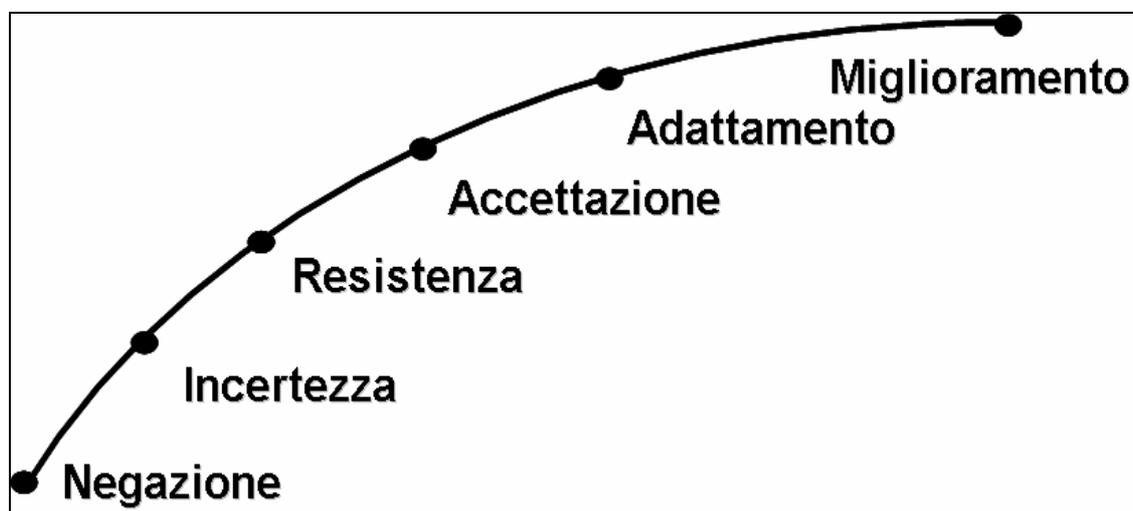


Fig. 6: Curva di accettazione individuale del cambiamento.  
Fonte: L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni, (2008).

Alla luce delle reazioni che il cambiamento provoca fra i membri dell'organizzazione, il processo di *change management* deve essere

<sup>69</sup> Per una disamina attenta e puntuale sull'impatto del cambiamento sulle risorse umane si veda R. Fiorentino, *La gestione del personale nei processi di cambiamento: il caso TE.SS.*, Enzo Albano, Napoli, 2006.

programmato e sviluppato con l'obiettivo di gestire le reazioni e diminuire l'impatto che queste possono avere sulle *performance*<sup>70</sup>.

Una dirigenza poco accorta può etichettare la dimensione delle risorse umane come variabile *soft* del cambiamento, tutto sommato marginale. Ancorché per natura più difficilmente predicibili rispetto a variabili tecniche e di processo, le reazioni delle persone possono essere pianificate, gestite e valorizzate lungo l'intero arco di un processo di riorganizzazione. È fuor di dubbio che la mancata integrazione e una scarsa attenzione alle reazioni delle persone e alla loro gestione provocano un calo delle prestazioni lavorative dei dipendenti coinvolti nel cambiamento.

Per questo, l'obiettivo principale nella gestione di un processo di cambiamento deve essere la riduzione dell'ampiezza (il periodo di caduta delle *performance*) e della profondità (il livello di caduta delle *performance*) della curva di risposta data dal personale coinvolto nella riorganizzazione (fig. 7).

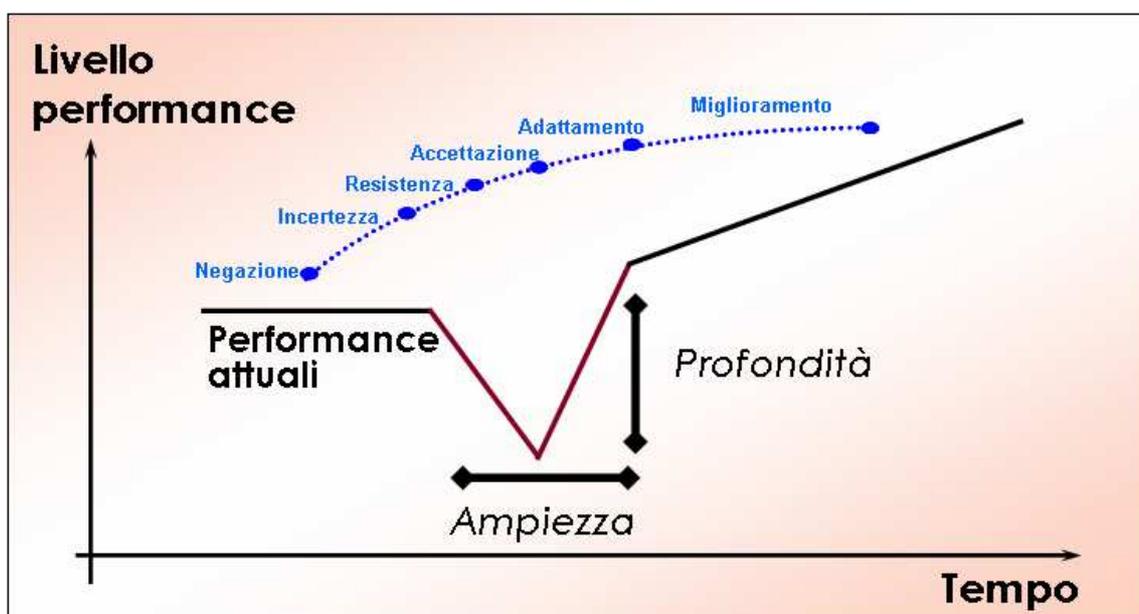


Fig. 7: Ampiezza e profondità delle *performance*: curva di risposta al cambiamento.

Fonte: L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni, (2008).

Nel processo di comprensione e di gestione del cambiamento sarebbe auspicabile sviluppare e fornire una *vision* chiara, che guidi tutto il processo di cambiamento. La costruzione della visione costituisce un passo fondamentale per progettare e dar corso al processo di cambiamento, poiché rappresenta l'elemento in grado di guidare le scelte e dare coerenza complessiva agli interventi da attuare.

In un corretto e pianificato cambiamento organizzativo, ai dirigenti di vertice e, a cascata, ai vari responsabili delle strutture, toccherebbe favorire la comprensione e spingere verso l'accettazione del processo.

<sup>70</sup> L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni (a cura di), *op. cit.*, 2008.

Le reazioni delle persone al cambiamento organizzativo o di mansioni devono essere comprese a fondo nella loro genesi e nelle loro possibili manifestazioni ed impatti, poiché risultano determinanti per il successo o per il fallimento di tutto il processo.

Ogni cambiamento richiede, agli attori in campo, un investimento di energie sufficiente a superare la naturale resistenza ad abbandonare lo *status quo*, la cui portata è funzione sia del livello di soddisfazione che della desiderabilità del cambiamento, espressi non solo sul piano cognitivo e razionale, ma anche in termini emotivi, relazionali e motivazionali<sup>71</sup>.

Le dimensioni individuali coinvolte nel cambiamento e che possono influenzarne il successo sono<sup>72</sup>:

- dimensione cognitiva: dati, informazioni e conoscenze determinanti nei processi decisionali e nella loro comprensione;
- dimensione emotiva: sentimenti provocati dal cambiamento;
- dimensione motivazionale: insieme di stimoli che rendono il traguardo motivante;
- dimensione operativa: capacità di tradurre il traguardo in azioni concrete necessarie al suo raggiungimento;
- dimensione esperienziale: esigenza di trovare riscontro concreto delle proprie azioni nell'esperienza;
- dimensione relazionale: contesto organizzativo e sociale che assume significato nella propria rete di relazioni;
- dimensione strategica: trasversale alle dimensioni precedenti, è la capacità di rappresentare gli obiettivi e di concepire la strada per raggiungerli.

Cambiamenti organizzativi di successo si costruiscono sull'analisi e sulla capacità di considerare, in modo integrato, tutte queste dimensioni che, tradotte in atteggiamenti mentali, si sviluppano in larga parte degli individui in modo differente nelle diverse fasi in cui un mutamento organizzativo si manifesta.

Ovviamente, qualsiasi tipo di cambiamento va gestito con gli strumenti adatti e più opportuni, in base al contesto generale di riferimento.

## **2.4 Strumenti di *Human Resources Management* nella gestione del cambiamento**

Il ventaglio delle leve e degli strumenti a disposizione di un'organizzazione per il *change management* può essere così sintetizzato:

1. Selezione e reclutamento del personale: rappresentano lo strumento attraverso cui si reperiscono le risorse necessarie per implementare le strategie, perseguire gli obiettivi e sviluppare i valori e la visione. I

---

<sup>71</sup> "Non vi è piano strategico innovativo e geniale che sia, il quale possa prescindere dalle capacità e dalle motivazioni degli uomini che devono realizzarlo" in G. Eminente, *La gestione strategica dell'impresa*, Il Mulino, Bologna, 1981.

<sup>72</sup> R. Cesaria, *op. cit.*, 2003.

criteri di selezione devono essere in linea con le esigenze e le caratteristiche dell'organizzazione e con gli altri strumenti di gestione del personale.

2. Sistemi di valutazione della posizione, delle prestazioni, del potenziale collegati alle competenze e alla retribuzione<sup>73</sup>: i metodi e l'oggetto della valutazione hanno un'importante influenza nella costruzione del rapporto fra organizzazione e persone, nonché sulla percezione di equità e di riconoscimento degli sforzi profusi che i dipendenti sviluppano nei confronti dell'organizzazione.
3. Comunicazione, formazione e sviluppo: la comunicazione riveste un ruolo fondamentale perché ha importanti effetti sulla definizione di una chiara visione del cambiamento e, allo stesso tempo, permette di ridurre i comportamenti non collaborativi o le "voci di corridoio" che incidono sulle *performance* e, soprattutto, sulla motivazione dei dipendenti. Una comunicazione aperta e realistica è un'alternativa migliore rispetto alla segretezza delle operazioni perché un dialogo aperto, causando un coinvolgimento maggiore dei dipendenti nei cambiamenti, fa diminuire l'ansia per il futuro e mantiene stabile la lealtà all'organizzazione.

Strumenti di comunicazione quali bacheche, *newsletter*, posta elettronica, *intranet*, *survey* sul clima interno, *brochure*, *house organ*, sono fondamentali nella gestione del cambiamento e, se correttamente pianificati e gestiti, permettono, all'attività di comunicazione interna, di assumere i connotati di "comunicazione organizzativa"<sup>74</sup>.

Attraverso la formazione, le organizzazioni forniscono alle risorse umane le conoscenze tecniche e gli strumenti operativi per perseguire gli obiettivi.

Il concetto di sviluppo professionale è legato, invece, alla motivazione<sup>75</sup> e ai percorsi di crescita e carriera.

Un'operazione di riorganizzazione porta ad una modifica delle relazioni fra organizzazione e dipendenti, provocando la rottura del contratto psicologico esistente fra essi. Nonostante il cambiamento del contratto sia facilitato dal fatto che le persone sono consapevoli dello stravolgimento che un cambiamento comporta, la sfiducia che ne deriva può minare l'efficacia degli interventi che verranno effettuati sui dipendenti per perseguire i nuovi obiettivi dell'organizzazione.

Diventa quindi importante considerare le possibili reazioni delle persone nella scelta degli strumenti e delle metodologie da utilizzare per gestire il cambiamento e l'integrazione.

---

<sup>73</sup> R. Ruffini, *Evoluzione della Pubblica Amministrazione e sistemi retributivi*, Franco Angeli, Milano, 1997.

<sup>74</sup> Cfr. E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa nel governo dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>75</sup> I.T. Robertson, M. Smith, *La motivazione e la progettazione delle mansioni: teorie, ricerche e pratica*, Franco Angeli, Milano, 1987.

Proprio tale considerazione porta a valutare i diversi strumenti che caratterizzano le principali leve di *Human Resources Management*, alla luce della loro influenza sulle *performance* e sulla motivazione e accettazione del cambiamento dei dipendenti coinvolti.

Gli strumenti *HR* che possono aiutare a gestire il processo di cambiamento sono vari. Quelli che seguono, se correttamente coordinati da una *leadership* di valore, possono rappresentare ottime leve per attuare - in condizioni di incertezza - una gestione efficace delle risorse umane in processi di trasformazione:

- la valutazione delle posizioni con la definizione dei nuovi ruoli;
- la formazione e le tecniche ad essa collegate;
- la comunicazione e i suoi strumenti.

#### **2.4.1 La valutazione delle posizioni**

La valutazione delle posizioni è uno dei migliori strumenti di *HRM* che possono contribuire a gestire meglio il personale nel processo di cambiamento. Permette, infatti, di analizzare le posizioni della futura organizzazione, per definire e attribuire i ruoli necessari all'implementazione della nascente struttura organizzativa.

Il disegno in tempi rapidi dei nuovi ruoli, delle nuove responsabilità e dei nuovi compiti permette, da un lato, di implementare la nuova struttura organizzativa, fondamentale per il raggiungimento dei livelli di *performance* previsti e, dall'altro, di diminuire l'incertezza poiché i dipendenti possono così aver chiari la posizione che occuperanno nella nuova organizzazione, i compiti che saranno loro affidati e i responsabili a cui fare riferimento.

Si possono seguire due strade per decidere e attivare cambiamenti nelle posizioni organizzative:

1. una riorganizzazione completa immediata;
2. l'attuazione di pochi ed essenziali cambiamenti iniziali a cui seguono piccoli aggiustamenti che si protraggono per parecchi mesi.

Si potrebbe preferire il secondo approccio poiché concede più tempo per tarare le abilità e le potenzialità degli individui nella nuova organizzazione. Questa metodologia di azione ha, però, diversi svantaggi, in quanto potrebbe far perdere numerose professionalità nel periodo seguente il cambiamento; lascia inoltre molte domande senza risposta per un lungo periodo di tempo e, soprattutto, prolunga l'incertezza dei dipendenti, provocando conseguenze negative come sfiducia o perdita dei talenti chiave, diminuzione delle *performance* o perplessità nella nuova organizzazione.

Le persone coinvolte preferiscono, quindi, una risoluzione immediata e giusta dei problemi per potersi concentrare, il prima possibile, sulla propria carriera nella nuova organizzazione, seguendo le proprie attitudini o cambiando, con un'adeguata formazione, il proprio profilo professionale.

Anche in questo caso, la natura del processo di cambiamento aiuta a scegliere l'approccio giusto alla fase di riorganizzazione. Nella delicata fase di passaggio è essenziale mantenere invariato il livello di servizio reso e, pertanto, drastici mutamenti organizzativi potrebbero, da subito, ingenerare cadute nelle *performance* del servizio: le modifiche ai processi di lavoro richiedono un approccio attento e graduale per non stravolgere equilibri delicati e consolidati da diverso tempo.

In quest'ottica, anche la fase di avvicendamento in alcuni ruoli dell'organizzazione è cruciale e richiede un esame scrupoloso per riuscire ad inserire "le persone giuste al posto giusto".

Tale processo di allineamento necessita di un insieme integrato di attività miranti a realizzare un efficace adeguamento quantitativo e qualitativo delle risorse umane ai nuovi obiettivi, così da favorirne l'ottimale collocazione ed utilizzazione nelle varie aree e funzioni.

Si dovrebbe procedere in primo luogo all'analisi e valutazione delle posizioni ovvero alla definizione della rinnovata struttura organizzativa specificandone elementi macro e microstrutturali (posizioni, ruoli, livelli, ecc.) necessari al funzionamento. In seguito è necessario valutare le prestazioni in modo da verificare la capacità delle risorse umane di svolgere determinati compiti e raggiungere correlati risultati. Infine si attivano gli strumenti idonei al necessario sviluppo di eventuali competenze mancanti, ma necessarie per ricoprire la posizione.

In seguito al cambiamento della struttura organizzativa, che potrebbe comportare alcune aree di integrazione, occorre un'attenta analisi delle posizioni e dei ruoli, volta ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni di responsabilità.

L'obiettivo della valutazione delle posizioni è un'analisi del ruolo, della "collocazione organizzativa" e delle competenze, al fine di chiarire il funzionamento della struttura, definire le responsabilità, le relazioni interne ed esterne, migliorare la comunicazione.

#### **2.4.2 La formazione e le tecniche ad essa collegate**

Per raggiungere un aumento delle *performance* e perseguire un incremento delle responsabilità dei dipendenti a tutti i livelli, è spesso necessario un intervento mirato, quasi "chirurgico", volto a sviluppare le competenze in alcuni ruoli chiave. Sarà utile, a tal fine, eseguire, *ex ante*, una valutazione delle capacità e condurre un'analisi del bisogno di formazione, per identificare il *gap* tra i requisiti presenti e futuri e le competenze base esistenti.

La formazione - e le tecniche di *coaching* in particolare - rendono inoltre consapevoli i dipendenti delle conoscenze e competenze che la nuova organizzazione chiede loro, evitando la nascita della frequente sensazione di inadeguatezza che segue una riorganizzazione.

Dopo un cambiamento, il *training* è necessario per i nuovi servizi e sistemi, per mettere i dipendenti nelle condizioni di poter lavorare in maniera

produttiva, di fornire informazioni esatte, di adattarsi al cambiamento dei metodi di lavoro e della cultura organizzativa.

Tecniche classiche di formazione, indispensabili nell'organizzazione a regime, spesso non sono efficaci per modificare i comportamenti e le percezioni immediatamente seguenti ad un cambiamento; occorre, quindi, usare metodi alternativi che abbiano maggiore impatto sui singoli individui e che siano più veloci e flessibili, come le tecniche di *coaching*, ossia un supporto *one-to-one* che sia in grado di aiutare ad accettare il cambiamento e trasformare i propri comportamenti in linea con i nuovi obiettivi, la nuova visione e la nuova cultura.

Tecniche di *coaching* possono, inoltre, risultare molto utili quando esiste la necessità di trasferire e condividere conoscenze e competenze fra soggetti, per lo svolgimento di nuovi compiti.

Si tratta di interventi dispendiosi in termini di tempo e che possono essere limitati a figure chiave. Il ritorno, tuttavia, può essere amplificato perché si sceglie di agire sui punti nevralgici dell'organizzazione, sui fulcri del cambiamento: l'intervento così articolato può risultare più utile rispetto a corsi intensivi di formazioni distribuiti su un'ampia fascia della popolazione aziendale.

Solo un'organizzazione capace di rilevare correttamente le proprie esigenze e tradurle in indirizzi e piani formativi coerenti, può essere in grado di misurare la rispondenza dei percorsi formativi proposti alle necessità rilevate e di valutare la coerenza con le finalità del sistema (valutazione *ex ante*); di evidenziare, nella fase di attuazione, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e alle azioni previste e di applicare le opportune azioni correttive (monitoraggio e valutazione *in itinere*); di verificare, infine, al termine della realizzazione dell'impianto formativo, i risultati conseguiti (valutazione *ex post*). “La valutazione della formazione è un processo parallelo al processo formazione ed è di supporto a quest'ultimo perché mira a garantire, da un lato, la necessaria coerenza tra piano di formazione e piani aziendali, dall'altro controlla continuamente la corrispondenza tra gli obiettivi del piano di formazione e le prestazioni nelle singole fasi del processo di formazione”<sup>76</sup>.

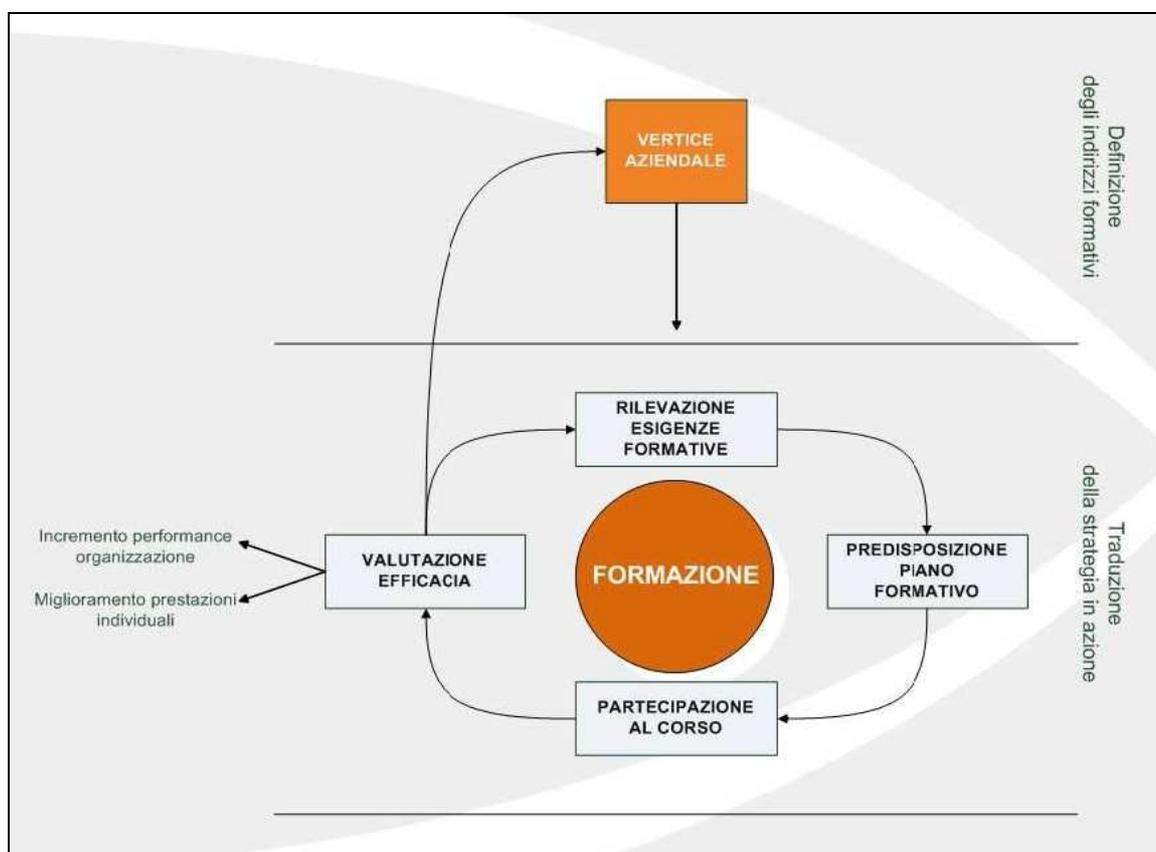
La coerenza tra progetto formativo e strategia espressa dal *management*, nonché l'impatto della formazione sulla prestazione e sui risultati organizzativi sono difficili da misurare, a causa della loro intangibilità. Inoltre, la natura di processo di supporto, legato indirettamente al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, genera difficoltà nel percepire immediatamente la formazione come leva strategica di sviluppo e l'utilità di un sistema di valutazione strutturato.

In realtà la valutazione è immanente (non si può non valutare) ed è sempre imprescindibile dalla strategia fissata dal vertice. È un “controllo”

---

<sup>76</sup> P.L. Amietta, F. Amietta (a cura di), *Valutare la formazione*, Unicopli, Milano, 1996; Agenzia delle Entrate, *Valutare l'efficacia dell'attività formativa. Un modello per l'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2010.

inevitabile: si valutano la manifestazione del bisogno formativo, la definizione della struttura progettuale, l'erogazione e, infine, i mutamenti intervenuti nel contesto organizzativo con i relativi risultati gestionali (fig. 8).



**Fig. 8: Il processo di formazione.**  
**Fonte: Agenzia delle Entrate.**

### 2.4.3 La comunicazione

Occorre avere ben presente che, anche in assenza di una comunicazione organizzata, si sviluppa comunque uno scambio di informazioni spesso basato su *rumors*, notizie incomplete o non ufficiali sul processo di riorganizzazione e cambiamento: il cosiddetto passaparola.

Il bisogno di comunicazione deriva, principalmente, dall'alto grado di incertezza conseguente all'annuncio di una riforma organizzativa. L'incertezza crea elevate condizioni di stress fra i dipendenti che non possono essere evitate completamente poiché molti cambiamenti non sono ancora conosciuti o prevedibili nella fase preliminare. Questa situazione deve, quindi, essere gestita nel modo migliore, affinché i dipendenti subiscano meno conseguenze possibili.

La gestione strategica della comunicazione organizzativa rappresenta un'opzione decisiva per il successo dei processi di cambiamento, che necessitano di un *humus* culturale fertile e di un clima organizzativo favorevole alla loro implementazione. La comunicazione organizzativa è, dunque, la naturale estensione della comunicazione interna che, con

strumenti e finalità ampliate, arriva ad investire la gestione e lo sviluppo dell'organizzazione nel suo complesso.

“La comunicazione organizzativa può essere definita come l'insieme dei processi di creazione, di scambio e di condivisione di messaggi informativi e valoriali all'interno delle diverse reti di relazioni che costituiscono l'essenza dell'organizzazione e della sua collocazione nell'ambiente. Essa coinvolge i membri interni, i collaboratori interno - esterni e tutti i soggetti esterni, effettivamente e potenzialmente interessati o coinvolti nella vita dell'organizzazione. Essa costituisce parte integrante dei processi - produttivi e decisionali - nonché dei rapporti con gli ambienti esterni; viene usata per definire e condividere la *mission*, la cultura, i valori e impiegata, inoltre, per sviluppare la qualità dei prodotti e dei servizi, favorendo la visibilità all'interno e all'esterno di tutta l'organizzazione, delle sue attività, delle sue politiche e dei cambiamenti”<sup>77</sup>. Nel concetto di comunicazione organizzativa entra, quindi, anche la comunicazione rivolta verso l'esterno. Se infatti le condizioni di incertezza non vengono gestite in modo adeguato, i fenomeni di stress e le tensioni che si vengono a creare contribuiscono ad intensificare le attività informali di comunicazione e di ricerca di informazioni, contemporaneamente al modificarsi del sistema di relazioni e di autorità generando, spesso, messaggi non coerenti con il reale processo di cambiamento in atto, distorti dalle paure e focalizzati sugli aspetti negativi.

Per tali motivi è fondamentale programmare azioni sistematiche e finalizzate di comunicazione interna, che siano in grado di esplicitare criteri di scelta, modalità e tempistica delle azioni, all'interno di un piano organico di comunicazione (*communication plan*). Quest'ultimo identificherà i diversi obiettivi della comunicazione in relazione ai destinatari degli stessi, individuando gli stili più idonei per le finalità prefissate. Si individuerà l'insieme di strumenti (*communication mix*) più efficace a comunicare, nel miglior modo possibile, il processo di cambiamento.

Gli strumenti di supporto al cambiamento possono essere individuati in:

- bacheche disposte all'ingresso dei luoghi di lavoro, che potrebbero accogliere manifesti e comunicazioni per focalizzare l'attenzione dei dipendenti sul processo di mutamento in atto;
- *newsletter*, strumento spesso usato per mantenere informati i dipendenti man mano che le varie informazioni diventano disponibili;
- posta elettronica e *intranet* aziendale, per informare e assicurare il personale attraverso comunicazioni periodiche; questi strumenti dovrebbero permettere ai dipendenti di porre domande e ottenere specifiche informazioni fornendo un *feedback* sui problemi maggiormente riscontrati;

---

<sup>77</sup> E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffrè, Milano, 1998.

- *convention*, riunioni, incontri, videoconferenze finalizzate ad illustrare i nuovi obiettivi e progetti;
- *survey* sul clima interno, in grado di delineare, con chiarezza, il grado di soddisfazione dei dipendenti ed i fattori critici;
- *brochure*, per informare dei cambiamenti ed accrescere l'accettazione della nuova organizzazione;
- *house organ*, per fornire stabilmente risposte rassicuranti ai principali timori del personale e stimolare il senso di appartenenza;
- colloqui *face-to-face*, colloqui informali fra dirigenza e dipendenti, che facilitano il raggiungimento di due obiettivi: l'accettazione del cambiamento - discutendo della logica retrostante le nuove attività quotidiane - e il recupero della fiducia nell'organizzazione e nel *management*.

L'utilizzo di tutti questi strumenti deve essere programmato il prima possibile affinché il *top management* e, a cascata, tutta la dirigenza, siano pronti a comunicare le decisioni e i cambiamenti nel minor tempo possibile e con il mezzo più efficace.

La comunicazione, in relazione alla sua finalità "valoriale-formativa"<sup>78</sup>, incide sui sentimenti e sui valori delle persone appartenenti all'ente come fattore di consolidamento e di cambiamento, facilitando la condivisione del processo di riforma.

Le iniziative di comunicazione dovrebbero essere verificate con opportune attività di *audit* e, dove ve ne fosse bisogno, riallineate e rese coerenti con i cambiamenti realmente implementati o in programma e con i nuovi obiettivi aziendali.

È fondamentale investire pesantemente sulla creazione di un flusso continuo e armonioso di comunicazione che, in occasione di un mutamento, sia capace di veicolare, alle persone coinvolte, messaggi chiari, ordinati secondo priorità, organizzati in modo da non generare sovraccarico nella comunicazione.

Soprattutto quando il cambiamento reca con sé fattori ansiogeni, le persone non sono tendenzialmente pienamente ricettive ma hanno bisogno di essere accompagnate, in modo graduale, al cuore del problema, partendo da quegli aspetti che assumono, per l'individuo, rilevanza maggiore.

#### **2.4.4 La leadership**

Gli strumenti fino ad ora analizzati hanno scarso effetto se non sono gestiti nel modo corretto e da persone che non sono in grado di sostenere e promuovere il cambiamento. Abilitatore fondamentale dell'efficacia di tutti gli strumenti di *HRM* utilizzati nel processo di cambiamento è, quindi, la *leadership del management* dell'organizzazione<sup>79</sup>. Una guida in grado di

---

<sup>78</sup> D. Boldizzoni, *op. cit.*, 2003.

<sup>79</sup> T. Gordon, *Leader efficaci*, La Meridiana, Bari, 1999; "L'efficiente funzionamento dell'organizzazione ed il buon andamento economico della gestione dipendono largamente dalla qualità dei capi. Si può

promuovere il cambiamento è indispensabile per sviluppare coinvolgimento e condivisione, due dimensioni che permettono ai dipendenti di sentirsi parte della nuova organizzazione e far propri i nuovi processi di lavoro e i nuovi sistemi.

La necessità di attuare cambiamenti gestionali, spesso radicali e in tempi brevi, con responsabilizzazione sugli obiettivi e sui risultati, richiede la presenza di figure in grado di guidare ed indirizzare il processo di cambiamento.

Nell'analisi dei fattori e degli errori che possono determinare il fallimento di un processo di trasformazione organizzativa, *Kotter* (1995) attribuisce diversi compiti e responsabilità ai vertici dell'organizzazione<sup>80</sup>.

Nelle prime fasi, è necessario fare in modo che si continui ad operare in modo efficiente e senza interruzioni durante il cambiamento.

Per guidare le trasformazioni spesso è indispensabile creare un *team* che sia in grado di lavorare congiuntamente per il successo dell'operazione, condividendo informazioni, esperienze e relazioni. Questo può anche significare la necessità di operare al di fuori delle normali relazioni e strutture gerarchiche attraverso gruppi di lavoro trasversali.

La *leadership* dovrebbe svolgere innanzitutto una funzione di attribuzione di senso al cambiamento - inteso nella doppia accezione di direzione e significato - sviluppando un quadro del futuro chiaro, relativamente facile da comunicare e attraente per dipendenti, cittadini e *stakeholder*. La definizione precisa della visione deve aiutare ad esplicitare la direzione in cui l'organizzazione si sta muovendo. In assenza di una *vision* condivisa, infatti, si crea il rischio che il cambiamento si dissolva in una lista di progetti, spesso incompatibili fra loro e non in grado di guidare l'ente verso gli obiettivi della riforma organizzativa.

Per la diffusione e la condivisione della *vision* il *top management* deve operare anche attraverso contatti personali con i diversi attori e gruppi che compongono l'organizzazione ai diversi livelli e, allo stesso tempo, agire per rimuovere con decisione e tempestività gli ostacoli ed i fattori che bloccano il mutamento.

L'utilizzo combinato degli strumenti analizzati può, quindi, agevolare la gestione del cambiamento, facilitarne l'accettazione e mettere più rapidamente in luce i vantaggi del processo.

---

affermare che il problema, per ogni azienda/ente, sia proprio quello di avere alla testa buoni capi. Il buon capo sa aprirsi la strada tra le difficoltà, per grandi che queste siano, riesce a plasmare nel miglior modo la materia umana e non umana che si offre alla sua azione..." in P. Onida, *L'azienda. Primi principi di gestione e organizzazione*, Giuffrè, Milano, 1954.

<sup>80</sup> J.P. Kotter, "Leading change: why transformation efforts fail" Harvard Business Review, March-April, 1995.

## 2.5 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa

L'annuncio di una riorganizzazione è solitamente preceduto dal "circolare di voci" e dal manifestarsi di indizi veri o presunti, poiché i potenziali ricettori del cambiamento sono indotti ad avviare una ricerca sistematica di informazioni, voci, opinioni, a prescindere dalla loro affidabilità. L'orientamento mentale dei dipendenti è volto alla ricerca di elementi che possano consentire la ricostruzione di un quadro, almeno parziale, delle possibili evoluzioni e ciò comporta il crearsi di tensioni e stress generalizzato, dato che la scarsa attendibilità delle informazioni rende possibili molteplici interpretazioni, per lo più negative.

Quando l'evento trova conferma e, maggiormente, quando vengono definiti obiettivi, tempi e modalità, l'attitudine mentale si modifica. Le persone tendono, come prima reazione, a porre attenzione sui cambiamenti a livello micro che avverranno nel proprio ruolo e nelle proprie attività, ipotizzando possibili conseguenze e ricercando analogie con esperienze simili vissute in prima persona o riportate.

Nel momento in cui il cambiamento ha luogo, ciascuno, vedendo modificarsi il contesto di lavoro e di relazione, sviluppa un ulteriore processo mentale, indirizzato a comprendere e a ridefinire il complesso dei rapporti e dei riferimenti, cercando di adattarsi alla nuova situazione e sviluppando valutazioni comparative dei pro e dei contro, orientate sia a giudicare le implicazioni storiche del cambiamento, sia a mettere a fuoco le possibili ed ulteriori conseguenze prospettiche.

Quanto enunciato costituisce, tuttavia, solo un modello generale, la cui tempistica, nella realtà, dipende dalle caratteristiche degli individui coinvolti, dalle specificità dei singoli processi e dalle modalità con cui il cambiamento viene gestito. Il fenomeno della resistenza organizzativa ha origine dalla capacità e dalla volontà dei soggetti di "percorrere" il processo di cambiamento ed adattarsi ad esso. Fondamentale è, allora, cercare di prevedere e governare le possibili reazioni delle persone coinvolte in un processo di *change management*.

Secondo Conner (1995) le reazioni possono essere ricondotte a due schemi principali: il primo tipo è riconducibile alle situazioni in cui le persone capiscono la necessità e la bontà del cambiamento<sup>81</sup>. L'annuncio dell'operazione è accompagnato dall'entusiasmo, in verità poco motivato, per il cambiamento. Raccolte le informazioni preliminari è possibile che le persone vedano i costi causati dal cambiamento e dall'abbandono dallo *status quo*. Questa fase è molto delicata, poiché, se non gestita accuratamente, può condurre a comportamenti di resistenza.

La sua corretta gestione permette, invece, alle persone coinvolte, di valutare congiuntamente i costi e i benefici legati all'operazione e, infine, di partecipare al cambiamento.

---

<sup>81</sup> Cfr. D.R. Conner, *Managing at the speed of change*, Villard Books, New York, 1995.

Il secondo tipo di reazione, individuato da *Conner*, è legato a reazioni negative all'operazione<sup>82</sup>. In questa seconda ipotesi la risposta delle persone al cambiamento segue diverse fasi:

- “l'immobilismo” e “la negazione”, che derivano dalla percezione del cambiamento come qualcosa di irrealistico che non avrà effetti;
- “la rabbia”, che rappresenta la prima reazione che si sviluppa in una fase successiva, una volta accettata la realtà organizzativa che si trasforma, nel tentativo di contrattazione della propria accettazione del cambiamento;
- “il fallimento” della negoziazione, che porta alla depressione legata alla percezione che il cambiamento è reale, permanente e non modificabile;
- “la fase di *testing*”, che è simile alla fase di contrattazione, ad eccezione del fatto che la persona vuole verificare l'accettabilità del cambiamento e comprendere come partecipare, con successo, alla nuova condizione. Compreso il proprio ruolo all'interno del processo di trasformazione e nella nuova organizzazione, le persone accettano il cambiamento e le sue conseguenze.

Le definizioni del concetto di “resistenza al cambiamento” sono associate, quasi sempre, ad un'interpretazione negativa del fenomeno e possono avere diverse origini: interne ed esterne all'organizzazione, individuali e/o collettive. Le resistenze al cambiamento derivano da una pluralità di ragioni che riguardano, con profondità e impatti differenti, tutti gli individui<sup>83</sup>.

Un primo fattore è costituito dall'inerzia, ossia la naturale tendenza della maggior parte degli individui a non modificare i propri comportamenti e a ripetere azioni e atteggiamenti di *routine*, senza accettare o comunque rifuggendo dalle variazioni.

Un secondo elemento di resistenza, collegato al primo, è dato dalle abitudini: cambiare le abitudini significa sviluppare processi di apprendimento, andare fuori dagli schemi consolidati in cui ciascun individuo si muove con sicurezza e padronanza, per sfociare in “territori sconosciuti”.

Il cambiamento provoca, inoltre, paura per ciò che è ignoto perché ogni processo di mutamento modifica l'ambiente di lavoro e, spesso, anche il contenuto delle proprie attività, oltre che le posizioni gerarchiche ed il sistema di potere all'interno dell'organizzazione. Ciò crea spesso una situazione di stress talvolta insopportabile ed un tentativo di evitare, bloccare, ritardare ogni modifica delle proprie condizioni.

---

<sup>82</sup> D.R. Conner, *op. cit.*, 1995.

<sup>83</sup> Coch e French ad esempio, definiscono la resistenza come una combinazione di reazioni individuali alla frustrazione caratterizzate da una forte componente collettiva; per Lawrence “è uno dei problemi più recalcitranti e sconcertanti che i dirigenti devono affrontare”; Klein la definisce “*a negative attitude*”.  
Cfr. L. Coch, J.R.P. French, *op. cit.*, 1948.

Accanto a fenomeni individuali, va poi considerata la reazione dei gruppi che manifestano interesse a restare nello *status quo*. Le diverse categorie interessate dalla riorganizzazione oppongono resistenze per la minaccia di veder mutato il proprio ruolo, salario o posizione gerarchica<sup>84</sup>.

La resistenza al cambiamento può manifestarsi sia in forme aperte ed esplicite, come proteste formali o scioperi, sia assumendo forme latenti, subdole e scarsamente evidenti, che vanno dal ridotto impegno sino a possibili azioni di sabotaggio.

Occorre, quindi, lasciare emergere la resistenza perché, mentre l'opposizione latente o l'accettazione solo apparente mettono veramente a rischio il successo del cambiamento, la resistenza esplicita è fisiologica e, se ben gestita, può costituire la base per il successo.

Ovviamente, qualsiasi reazione al cambiamento, positiva o negativa, va gestita con gli strumenti adatti e più opportuni, in base al contesto generale di riferimento.

Coloro che hanno studiato i fenomeni di cambiamento organizzativo dal punto di vista del processo di governo o degli effetti ad esso collegati, sono concordi nel riconoscere, alla resistenza al cambiamento, una posizione di centralità nel determinare successo o insuccesso degli eventi trasformativi.

La resistenza individuale al cambiamento organizzativo è intesa come fenomeno fisiologico con cui gli individui valutano il costo e il beneficio del mutamento in atto.

La resistenza è una forma di dissenso organizzativo ad un processo o a pratiche di cambiamento che l'individuo considera sgradevoli o non piacevoli o inopportune, sulla base delle valutazioni personali e/o di gruppo; si manifesta con azioni individuali o collettive non istituzionalizzate e può assumere la forma di comportamenti non violenti attivi, passivi o indifferenti<sup>85</sup>.

La letteratura in materia di gestione del cambiamento è ricca di numerosi studi che hanno identificato differenti determinanti della resistenza al cambiamento (RAC).

Uno studio sulle cause della RAC, distingue le due fasi di formulazione ed implementazione del cambiamento<sup>86</sup>.

Per quanto riguarda le fonti della resistenza ed inerzia nella fase di formulazione del cambiamento, si distinguono tre gruppi di fattori.

1. Il primo gruppo identificato si riferisce alla distorsione nella percezione e alle vaghe priorità strategiche. Esso include:
  - a. miopia o incapacità dell'organizzazione di osservare il futuro con chiarezza;

---

<sup>84</sup> Le opposizioni sindacali ai processi di cambiamento sono dovute proprio alla conservazione dello *status quo* dei lavoratori.

<sup>85</sup> A. Giangreco, *La resistenza ai cambiamenti del management nelle strutture complesse. Il caso Enel*, Franco Angeli, Milano 2001.

<sup>86</sup> C. Martínez Fuentes, M. Pardo del Val, "Resistance to change: a literature review and empirical study", *Management Decision*, 41/2, 2003.

- b. rifiuto di accettare le informazioni che non si desiderano;
  - c. perpetuazione delle proprie idee benché la situazione sia cambiata;
  - d. implicite supposizioni che non considerano in modo adeguato la realtà tendendo anche a distorcerla;
  - e. barriere comunicative che portano alla distorsione delle informazioni;
  - f. silenzio organizzativo: rappresenta un limite al flusso di informazioni in quanto gli individui non manifestano i propri pensieri e, di conseguenza, vengono prese decisioni senza i necessari dati.
2. Il secondo gruppo prende in esame i motivi di una bassa motivazione nei confronti del cambiamento:
    - a. costi diretti del cambiamento: l'adozione del cambiamento appare come un sacrificio analizzando il rapporto costi/benefici;
    - b. il confronto tra i benefici garantiti dal cambiamento e gli alti costi che esso comporta non risulta positivo;
    - c. fallimenti passati che hanno lasciato un'immagine negativa per future trasformazioni;
    - d. interessi diversi tra impiegati e *management*.
  3. La mancanza di risposte creative rappresenta il terzo ed ultimo gruppo di fonti che comprende:
    - a. cambiamenti ambientali veloci e complessi che non permettono un'analisi adeguata della situazione;
    - b. rassegnazione o tendenza a credere che gli ostacoli siano inevitabili;
    - c. visione strategica inadeguata o mancanza di un chiaro coinvolgimento del *management* al cambiamento.

Per quanto riguarda le fonti di resistenza e inerzia nella fase di implementazione del cambiamento, si distinguono due gruppi di fattori.

1. Il primo gruppo esamina gli aspetti politici e culturali del cambiamento:
  - a. il clima della fase di implementazione e la relazione tra i valori esistenti nell'organizzazione e quelli nuovi proposti dal cambiamento: in presenza di un clima aziendale turbolento e di un contrasto tra i valori del cambiamento e quelli dell'organizzazione, si avrà come risultato l'opposizione al mutamento;
  - b. resistenza da parte dei reparti che risentirebbero del nuovo assetto;
  - c. disaccordo forte e definitivo - da parte di alcuni gruppi - relativamente alla natura del problema con conseguente presentazioni di proposte alternative;
  - d. valori profondamente radicati e fedeltà emotiva;

- e. dimenticare la dimensione sociale del cambiamento<sup>87</sup>.
- 2. L'ultimo gruppo comprende generali caratteristiche della resistenza:
  - a. inattività della *leadership*, dovuta alla paura dell'incertezza o del cambiamento dello *status quo*<sup>88</sup>;
  - b. legame con la *routine*;
  - c. problemi di azione, specificatamente legati alla difficoltà di decidere chi debba muoversi per primo;
  - d. mancanza delle necessarie capacità per l'implementazione del cambiamento;
  - e. cinismo.

Gli aspetti culturali sono rilevanti negli interventi di cambiamento organizzativo, dal momento che possono influire, anche in modo rilevante, tanto sui fenomeni di resistenza al cambiamento, quanto sugli approcci di sviluppo organizzativo da impiegare<sup>89</sup>.

La cultura organizzativa influenza il processo di formazione della propensione individuale al cambiamento e modifica le risposte comportamentali al fenomeno trasformativo dell'organizzazione, partecipando alla definizione di molteplici aspetti aziendali, quali lo stile di *management*, le pratiche organizzative e, in generale, tutti i comportamenti di risposta dell'organizzazione all'ambiente circostante.

La variabile culturale viene spesso considerata come rilevante nello spiegare il fenomeno della resistenza<sup>90</sup>.

Prima di richiamare la letteratura che esamina il legame tra i due costrutti, può essere opportuno chiarire il concetto di cultura organizzativa.

Si può notare come, il termine cultura, oltre a prestarsi a numerose e differenti interpretazioni, sia stato definito in maniera differente da diverse scienze sociali (antropologia, etnologia, psicologia, sociologia, ecc.)<sup>91</sup>.

Quando la parola "cultura" viene associata ad un'altra parola, "organizzazione" si rischia, sovente, di generare confusione concettuale.

La definizione di *Schein* (1984) di cultura organizzativa è "la somma totale della conoscenza collettiva di qualsiasi gruppo o unità sociale, mentre sviluppa la sua capacità di sopravvivere all'ambiente esterno e di gestire le sue attività interne"<sup>92</sup>.

C'è spesso convergenza nel convenire che la cultura esista ed abbia effetti rilevanti, ma altrettanta divergenza nel condividere cosa essa sia. Tra i

---

<sup>87</sup> P.R. Lawrence, *op. cit.*, 1954.

<sup>88</sup> R.M. Kanter, *op. cit.*, 1983.

<sup>89</sup> K. R. Johnson, R.T. Golembiewski, "National culture in organizational development: a conceptual and empirical analysis", *The International Journal of Human Resources Management*, Vol. 3, n. 1/1992.

<sup>90</sup> N.M. Tichy, M.A. Devanna, *Il leader trasformazionale*, Cedam, Padova 1989; R.G. Jones, B.L. Kirkman, D.L. Shapiro, "Why do employees resist teams? Examining the resistance barrier to work team effectiveness", *The International Journal of Conflict Management*, 11/1, 2000; A. Giangreco, *op. cit.*, 2001; C. Martínez Fuentes, M. Pardo del Val, *op. cit.*, 2003.

<sup>91</sup> D. Bodega, *op. cit.*, 1996.

<sup>92</sup> E.H. Schein, "Cultura organizzativa e processi di cambiamento aziendali", *Sviluppo & Organizzazione*, 84/1984.

significati più ricorrenti associati al concetto di cultura si possono ricordare:

- comportamenti usati regolarmente quando le persone interagiscono, come ad esempio il linguaggio utilizzato e i rituali comportamentali;
- le norme che si sviluppano in un gruppo di lavoro;
- i valori dominanti di un'organizzazione;
- la filosofia che guida la politica aziendale nei confronti dei clienti o dei dipendenti;
- le regole del gioco per rimanere all'interno di un'organizzazione<sup>93</sup>;
- la sensazione o atmosfera che l'organizzazione comunica tramite l'aspetto e le modalità di interazione tra i membri dell'organizzazione e gli altri *stakeholder*<sup>94</sup>.

Ancora, la cultura può essere definita come una “programmazione mentale collettiva”, parte rilevante del condizionamento individuale, condivisa dai membri di uno stesso contesto culturale quale un Paese, un gruppo o una religione, che differisce da quella propria di altri contesti<sup>95</sup>.

Le persone appartenenti ad una stessa realtà culturale condividono, infatti, valori, assunti, credenze e significati, che sono il risultato di esperienze comuni rilevanti della storia e dei principi etici. L'insieme di questi elementi costituisce il “contesto sociale di riferimento”, ossia punti di vista comuni tra i membri di una cultura che agiscono come guide, limiti e confini alla selezione di specifici comportamenti: l'interazione tra la cultura e l'agire umano, dunque, è incessante nella vita degli individui.

Negli studi manageriali, che per anni hanno indagato il ruolo della cultura nell'organizzazione, questa interpretazione del concetto culturale è alla base della prospettiva *culture-bound* che, diversamente da quella *culture-free*, attribuisce alla cultura un ruolo di primaria importanza nella definizione delle pratiche in un'organizzazione.

Tale prospettiva, infatti, sostiene che il *management* non sia un'attività basata su principi universali, ma sia piuttosto determinato implicitamente dal patrimonio di conoscenze dello specifico contesto di riferimento.

Principale esponente di tale determinismo culturale è *Hofstede*, che in uno studio condotto tra il 1967 e il 1983 in quaranta Paesi diversi con 116.000 questionari raccolti, dimostra l'influenza della cultura su alcuni caratteri dell'organizzazione attraverso tre dimensioni culturali:

1. la distanza di potere, che indica fino a che punto si accetta che il potere all'interno delle istituzioni o delle organizzazioni sia distribuito in modo iniquo;

---

<sup>93</sup> E.H. Schein, *op. cit.*, 1984.

<sup>94</sup> W.W. Burke, G.H. Litwin, *op. cit.*, 1992.

<sup>95</sup> G. Hofstede, *Culture's consequences: international differences in work-related values*, Sage, Beverly Hills, 1980; G. Hofstede, *Culture and organizations: software in the mind*, McGraw-Hill, London, 2001; G. Hofstede, *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*, Sage, Beverly Hills, 2001; G. Hofstede, “Motivazione, leadership, organizzazione: si possono applicare all'estero le teorie americane?”, *Cultura e organizzazione*, Le raccolte di Sviluppo e Organizzazione, n. 12/1990.

2. l'avversione all'incertezza, che indica fino a che punto ci si senta minacciati dall'incertezza e dalle situazioni ambigue;
3. il grado di collettivismo o individualismo, il grado di mascolinità, in termini di assertività, accumulo di ricchezze e denaro, mancata cura del prossimo e della qualità della vita.

Le molteplici prospettive interpretative del concetto di cultura si riflettono nella varietà di studi che hanno indagato la relazione tra cultura e resistenza al cambiamento organizzativo.

Secondo *Tichy e Devanna* (1989) la cultura riveste due distinti ruoli durante il processo di formazione della resistenza: per prima cosa essa agisce come un filtro che genera una percezione selettiva degli avvenimenti - mettendo in risalto alcuni valori fondanti - e definisce ciò che le persone distinguono come perseguibile e ciò che percepiscono come deviante. La variabile culturale impatta, poi, sul clima organizzativo e sulla tendenza ad ancorarsi alle abitudini passate: una bassa predisposizione ai mutamenti, infatti, si presenta solitamente in culture conformiste, dove non vi è un clima adatto al cambiamento e dove la regressione verso il passato e i vecchi modi di fare le cose creano sicurezza negli individui<sup>96</sup>.

*Jones, Kirkman e Shapiro* (2000) raggruppano le molteplici fonti della resistenza in tre categorie fondamentali coincidenti con:

1. il grado di fiducia verso il *top management*;
2. il grado di tolleranza al cambiamento;
3. i valori culturali.

Mentre la fiducia è intesa come la propensione di una parte ad essere vulnerabile alle azioni di un'altra parte e la scarsa tolleranza al cambiamento si riferisce alla paura individuale di non essere in grado di sviluppare nuove abilità e adottare nuovi comportamenti richiesti nell'ambiente di lavoro, i valori culturali sono definiti come modelli di condotta che riflettono le generali credenze di ciò che è giusto o sbagliato nelle società. Secondo gli autori proprio i valori sono da considerarsi la primaria fonte d'influenza dei comportamenti individuali negli interventi di cambiamento organizzativo: la nascita di resistenza nei processi trasformativi, infatti, è legata profondamente alla poca coerenza tra la cultura condivisa dagli individui e i valori contenuti nelle iniziative manageriali promosse nel cambiamento<sup>97</sup>.

Significativi sono anche i risultati dello studio di *Giangreco* (2001) che dimostra come la RAC dipenda non solo dalle caratteristiche individuali o dagli aspetti oggettivi del mutamento, ma anche dalla cultura del Paese e dell'organizzazione. La percezione del contesto culturale di riferimento contribuisce, infatti, direttamente o indirettamente, a determinare gli atteggiamenti e i comportamenti di risposta degli individui: i valori, i miti e

---

<sup>96</sup> N.M. Tichy, M.A. Devanna, *op. cit.*, 1989.

<sup>97</sup> R.G. Jones, B.L. Kirkman, D.L. Shapiro, *op. cit.*, 2000.

le consuetudini dell'organizzazione impattano sui comportamenti di resistenza al cambiamento organizzativo<sup>98</sup>.

Altri autori ancora si concentrano sulla fase di implementazione del cambiamento imputando la formazione della resistenza, oltre che a motivi politici, anche a ragioni culturali quali l'incompatibilità tra i valori nuovi e i valori tradizionalmente accettati all'interno dell'organizzazione; il disaccordo tra i membri dell'organizzazione circa la natura del problema e le sue possibili soluzioni; la presenza di valori profondamente radicati difficili da modificare<sup>99</sup>.

Judson (1991) individua nella cultura un antecedente alla formazione degli atteggiamenti al cambiamento. In tale modello la cultura, intesa in termini di norme e valori, assume una rilevanza particolare poiché agisce sull'individuo in un duplice modo. Se da una parte essa è responsabile della definizione degli atteggiamenti iniziali verso il cambiamento, dall'altra media la relazione tra la disposizione a cambiare e lo sviluppo di comportamenti di risposta al cambiamento in atto<sup>100</sup>.

Dopo l'illustrazione della metodologia della ricerca passeremo, nel IV capitolo, all'analisi del processo di cambiamento che ha portato alla nascita dell'Agenzia e ad un mutamento forte, anche a livello culturale, nel personale dell'Amministrazione finanziaria. Il caso che si tratterà cercherà di evidenziare e descrivere quali comportamenti si manifestano concretamente di fronte a situazioni significative di cambiamento organizzativo.

---

<sup>98</sup> A. Giangreco, *op. cit.*, 2001.

<sup>99</sup> C. Martínez Fuentes, M. Pardo del Val, *op. cit.*, 2003.

<sup>100</sup> A.S. Judson, *Changing behavior in organizations: minimizing resistance to change*, Blackwell, Cambridge, 1991.

# CAPITOLO III

## Aspetti metodologici: lo studio di caso

### Sommario

- 3.1 La metodologia della ricerca
- 3.2 Perché un approccio qualitativo
- 3.3 Lo studio di caso come strategia di ricerca in Economia aziendale
- 3.4 La progettazione di una ricerca “*case study*”
- 3.5 Il disegno della ricerca condotta all’Agenzia delle Entrate
  - 3.5.1 Le fonti informative e le tecniche di ricerca
  - 3.5.2 L’osservazione partecipante
  - 3.5.3 L’analisi dei documenti
  - 3.5.4 Le indagini di clima
- 3.6 Lo studio delle *best practices* nel settore pubblico



### 3.1 La metodologia della ricerca

Lo scopo del presente lavoro è indagare l'impatto del cambiamento organizzativo sulle risorse umane in un'Amministrazione pubblica e gli aspetti innovativi di gestione, derivanti dall'applicazione del modello delle competenze. L'obiettivo è verificare l'effettivo cambiamento della cultura organizzativa, in seguito a un processo di apprendimento e mutamento - innescato dalla riforma dell'Amministrazione finanziaria - nonché constatare se la riforma abbia effettivamente prodotto risultati significativi, in termini di entrate tributarie.

A questi obiettivi di indagine si intende rispondere attraverso un progetto di ricerca volto a evidenziare come si configura, in termini concreti, una politica di cambiamento organizzativo in un'Amministrazione pubblica, attraverso lo studio di un caso.

In questo capitolo verrà illustrato il processo messo in atto per la realizzazione e lo sviluppo dello studio: si cercherà di motivare la scelta per il tipo di approccio utilizzato e si illustreranno le tecniche di indagine adoperate per l'analisi del caso.

La complessa articolazione dei concetti più rilevanti della ricerca ha suggerito la scelta di un percorso di indagine fondato su un approccio combinato di metodi qualitativi per la raccolta delle informazioni, accanto all'utilizzo di dati già disponibili, definiti secondari.

È prassi consolidata nelle scienze sociali, come tra l'altro in quelle di mercato, l'avvalersi di diverse tecniche di analisi (*mixed methods*): la ricerca qualitativa non è, infatti, necessariamente "intuitiva", così come non è necessariamente in opposizione alla ricerca quantitativa<sup>1</sup>.

La loro integrazione, al contrario, viene sostenuta da molti Autori, nella convinzione che possa accrescere ed affinare la comprensione di un determinato fenomeno o oggetto sociale: in ogni ricerca, sia di tipo qualitativo che quantitativo, è importante sapere cosa cercare (*problem setting*) e come farlo (*problem solving*)<sup>2</sup>.

L'indagine di fenomeni sociali dalla complessa articolazione rende necessaria l'integrazione di differenti prospettive teoriche interpretative, al fine di raccogliere impressioni, rappresentazioni individuali o collettive di specifiche esperienze umane, per far luce sui fatti immediatamente visibili, o portare allo scoperto circostanze non immediatamente percepibili, che stanno al di sotto delle immediate percezioni quotidiane.

L'approccio combinato di tecniche è "complementare" in quanto permette di sfruttare i vantaggi dei due criteri, qualitativo e quantitativo, riducendone gli svantaggi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Bruschi, *La competenza metodologica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996; K.D. Bailey, *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1991.

<sup>2</sup> C. Cipolla, A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene*, Franco Angeli, Milano, 1996; D. Silverman, *Manuale di ricerca sociale e qualitativa*, Carocci, Roma, 2008.

<sup>3</sup> R. Boudon, P.F. Lazarsfeld, *L'analisi empirica nelle scienze sociali*, II volume, Bologna, Il Mulino, 1969.

Il concetto di complementarietà potrebbe lasciare intendere l'opportunità, attraverso tale approccio, di comprendere un fenomeno sociale, economico o organizzativo nella sua totalità.

In realtà, l'ipotesi ideale di un progetto di ricerca - capace di raggiungere contemporaneamente elevati livelli di precisione dei dati e di generalizzazione dei risultati - è del tutto teorica: esistono infatti precisi vincoli di fattibilità che impongono sempre delle scelte di compromesso tra le tecniche utilizzate, a meno di non ricorrere ad un processo di triangolazione<sup>4</sup>, ossia la ripetizione e la conferma dei risultati attraverso l'utilizzo in sequenza di strumenti diversi (ma ciò comporterebbe un enorme dispendio in termini di tempo e risorse disponibili).

È più corretto sostenere, quindi, che un cammino di interazione ed integrazione tra due o più tecniche consente una migliore comprensione del fenomeno studiato, magari riuscendo ad individuare nuovi aspetti, pur senza pretendere l'eshaustività.

Risulta quindi appropriato, per i nostri obiettivi, il ricorso ad una ricerca di tipo descrittivo: la conoscenza del fenomeno oggetto di ricerca consente, infatti, di esaminare, correlare e classificare le caratteristiche salienti del problema della ricerca<sup>5</sup>.

La natura della situazione oggetto di indagine e gli obiettivi della ricerca hanno permesso di ricorrere ad uno studio di tipo osservativo e analitico, utilizzando ed attingendo ad una pluralità di fonti di informazione, al fine di analizzare l'impatto del mutamento organizzativo sul personale di un'Amministrazione pubblica.

### 3.2 Perché un approccio qualitativo

Le radici della distinzione tra ricerca quantitativa e ricerca qualitativa risalgono a paradigmi di riferimento radicalmente differenti, rispettivamente, al modello neopositivista e a quello interpretativo<sup>6</sup>.

L'Economia aziendale, oltre ad essere scienza empirica, è anche una scienza sociale e, in campo sociale, sono vasti i settori della realtà empirica rispetto ai quali, per scopi conoscitivi, risultano più utili asserzioni basate su relazioni causali relative o condizionate, schemi interpretativi, tipologie, classificazioni, principi desunti dall'osservazione, cioè costrutti teorici la

---

<sup>4</sup> Cfr. P. Montesperelli, *L'intervista ermeneutica*, Franco Angeli, Milano, 1998; N.K. Denzin, *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*, Aldine-Atherton, Chicago, 1970.

<sup>5</sup> J. Madge, *Lo sviluppo dei metodi di ricerca empirica in sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1966.

<sup>6</sup> In particolare, l'interpretativismo ha origine all'inizio del XX secolo con la sociologia comprendente di Max Weber, e si sviluppa a partire dagli anni '60 con i nuovi approcci teorici della sociologia neo-comprendente, sorti soprattutto nell'ambito della sociologia americana (tra i quali: sociologia fenomenologica, interazionismo simbolico, etnometodologia), tutti volti all'analisi dell'interazione sociale individuale. In base a tale paradigma la realtà sociale deve essere interpretata; il metodo proposto da Weber è quello del *Verstehen*, della comprensione: cogliere l'intenzionalità dell'agire umano, attraverso il senso soggettivo attribuito dall'individuo al proprio comportamento. Cfr. S. Milella, *La metodologia nei classici: appunti su M. Weber e A. Schütz*, in A. Givigliano, S. Milella, S. Brunetti, *Appunti di Metodologia della ricerca sociale*, SEU, Pisa, 2001; M. Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Mondadori, Torino, 1980; R. Ferraris Franceschi, *Elementi di criticità negli studi di economia aziendale*, in Atti del XXVIII convegno AIDEA, Il Mulino, Bologna, 2006.

cui capacità generalizzante è sempre e comunque limitata, ma la cui validità pragmatica è rilevante in quanto contribuisce a dare risposte ai problemi reali di un mondo che cambia seguendo percorsi non lineari.

In tutti questi settori, i risultati della ricerca scientifica non consistono in generalizzazioni, poiché non vi è la possibilità - e talora neppure l'interesse - a elaborare teorie generalizzanti, in primo luogo poiché queste richiedono un grado di astrazione tale da ridurre il campo di analisi ai pochi aspetti trattabili per via quantitativa rispetto ad entità nelle quali è la totalità ad essere significativa e la riduzione a unità di problemi complessi rischia di falsare validità e portata dell'analisi.

L'approccio che presenta questo diverso grado di generalità, rispondendo all'esigenza fondamentale di comprendere la varietà di situazioni e di orientamenti che caratterizzano le problematiche dell'area sociale, si esplica nell'ambito dei modelli di ricerca qualitativa. Esso fronteggia anche il rischio connesso alla riduzione della molteplicità a una sola o a poche categorie di varianti: quelle quantitative.

In Economia aziendale, di fronte a fenomeni vari e multiformi in continuo cambiamento, nei quali le relazioni di tipo causale sono comunque sempre condizionate da un complesso di variabili circostanti che si intrecciano e si sovrappongono, le condizioni di invarianza sono rare e quindi le possibilità di astrazione dal contesto sono deboli.

Le teorie che rappresentano i fondamenti scientifici, allora, non possono scaturire *tout court* dall'applicazione di modelli generali di razionalità logica perché ciò le isterilisce, le allontana dalla realtà. La loro validità deve essere attentamente sorvegliata, alla luce dei cambiamenti che intervengono sia nell'oggetto di studio, sia nelle concezioni metodologiche e nelle tecniche applicabili, poiché questi ultimi spostano i confini della ricerca e, talora, consentono persino di percepire e analizzare aspetti e fenomeni nuovi, ai quali un tempo era impensabile accostarsi.

Al contrario, l'approccio di ricerca che viene generalmente chiamato quantitativo è caratterizzato da intenti generalizzanti, è basato sull'identificazione di una situazione o di un problema mediante variabili determinabili ed esprimibili in termini numerici e sulla elaborazione di esse con tecniche statistiche, matematiche o comunque quantitative.

Nel percorso quantitativo, il punto di partenza di ogni ricerca è rappresentato dalla teoria esistente e consolidata di alcuni paradigmi che definisce non solo la prospettiva di osservazione, ma anche l'area di analisi: in funzione di essa si imposta il problema e si procede alla delimitazione del campo, scegliendo le variabili significative e individuando le proprietà di queste da analizzare empiricamente. Da queste prime fasi si procede verso la scelta dei metodi e delle tecniche di osservazione empirica che si ritengono adeguati, quindi si passa alla rilevazione dei dati, all'elaborazione, alla verifica delle prime ipotesi di ricerca e via via in un processo ciclico che vede il ripetersi di queste operazioni anche più volte nella stessa fase.

Il risultato della ricerca, che viene formulato dopo una verifica accurata, consiste in una ulteriore teoria. Evidente è l'effetto di condizionamento che la base di partenza, la teoria esistente e consolidata, esercita su tutta l'indagine.

Naturalmente, la validità della ricerca quantitativa è innegabile: essa ha indotto rigore analitico e sistematico laddove si poteva raggiungere, al più, una buona descrizione; ha abituato alla verifica di quanto viene scritto e trasmesso alla comunità scientifica, ha portato allo sviluppo di una *forma mentis* di tipo scientifico, costringendo gli studiosi ad acquisire consapevolezza del loro compito, a dare sistematicità alle operazioni della ricerca.

Ovviamente, malgrado il rigore che la caratterizza, ad essa non può essere assegnato l'obiettivo di raggiungere l'oggettività perché, in senso assoluto, non esiste e, pertanto, non può essere perseguita; dobbiamo tuttavia osservare che, in campo economico, aziendale e sociale, in genere, la conoscenza di fenomeni o situazioni del tutto nuove non può né deve essere il frutto della teoria preesistente. Accade, invece, non raramente che le ricerche quantitative si presentino come ricerche confermatrici perché le ipotesi di base guidano tutto il processo di sviluppo teorico.

Nei vari livelli del processo di ricerca (dal disegno della ricerca, alla costruzione della base empirica delle informazioni, di organizzazione e analisi dei dati raccolti) si può e si deve scegliere consapevolmente quale delle due possibili vie seguire in modo prevalente: quella quantitativa o quella qualitativa.

Una differenza tra le due risiede nei metodi utilizzati, nelle tecniche d'indagine, oltre che nel disegno complessivo: metodi e tecniche formali e quantitative, per lo più statistiche, a fronte di metodi informali e trattamento non statistico, una ricerca orientata, a fronte di una visione aperta e non strutturata.

Naturalmente, in una ricerca quantitativa, non si raccolgono informazioni su tutte le infinite caratteristiche dei casi, ma solo su un limitato sottoinsieme. Nelle scienze sociali le caratteristiche si dicono "proprietà", ed ogni particolare modo di presentarsi di una proprietà si dice "stato" su quella proprietà. Quando si raccolgono sistematicamente informazioni su una proprietà occorre darne una definizione operativa. Bisogna cioè redigere un elenco di stati che si ritengono significativamente distinti tra loro e che diventano modalità, categorie delle proprietà analizzate, che si trasformano, così, in variabili. In breve, alla sfera della "realtà" appartengono infinite proprietà con infiniti stati; per comprenderla, questa viene semplificata in poche categorie. Di conseguenza si identificano le proprietà che interessano, le si definiscono operativamente, distinguendo i casi significativi che, in questo modo, sono classificati in categorie.

Ad ogni categoria corrisponderà un valore alfa-numerico in una matrice-dati, dove ogni caso è rappresentato da un simbolo che corrisponde proprio alla categoria a cui appartiene il caso rispetto alla variabile analizzata.

Categorie, matrici e variabili appartengono alla sfera degli strumenti cognitivi perché sono necessari ad un'interpretazione plausibile, ragionata, trasparente e controllabile della realtà molteplice.

La definizione operativa non è altro che l'insieme di regole che aiutano lo scienziato a comprendere ed a stabilire come indagare una popolazione, eventualmente quale tipo di campionamento condurre, come formulare le domande, come raccogliere ed elaborare le informazioni, come determinare eventuali relazioni tra le variabili individuate<sup>7</sup>.

Le variabili si distinguono in categoriali, ordinali e cardinali. A seconda del tipo si adatteranno operazioni diverse per attribuire valori alle categorie: si va dalla classificazione al conteggio, dalla misurazione all'adozione del principio di "monotonicità", fino all'utilizzo di particolari tecniche di *scaling*.

Analizzando la distribuzione dei dati considerando una variabile per volta, si adotta l'analisi monovariata, mentre per analisi bivariata si intende l'analisi della distribuzione dei dati considerando due variabili per volta, al fine di individuare se esiste una interrelazione tra le stesse; infine analisi più complesse sono la trivariata e la multivariata, che controllano se esistono associazioni tra tre o più variabili<sup>8</sup>.

Un esempio di alta organizzazione dei dati si ha con la matrice "Casi per Variabili", una registrazione sistematica dello stato su ciascuna proprietà per tutti i casi in esame, dove in colonna compaiono le variabili stabilite dal ricercatore ed in riga, invece, ogni caso; ciascuna cella, in pratica, rappresenta uno stato sulla proprietà e indica una categoria della variabile attraverso un valore alfa-numerico.

La ricerca qualitativa è tipica delle scienze sociali, in particolare della sociologia, ma si dimostra particolarmente feconda di risultati in Economia aziendale dove trova espressione prevalente nelle indagini storiche e nello studio dei casi, anche se in questi ambiti non esplica ancora appieno le sue potenzialità. Infatti, la finalità generale che la dottrina si pone consiste nel penetrare fattori e motivazioni che guidano andamenti e comportamenti delle organizzazioni in quanto fenomeni reali, analizzati nella loro totalità e nelle loro specificità, non semplificati né ridotti a stereotipi.

Una domanda da porre potrebbe riguardare il grado di scientificità relativa di ognuno dei due approcci - non tanto per classificarli - quanto, invece, per comprenderne la portata conoscitiva e metodologica e da qui impostare le condizioni necessarie a valutare i risultati della ricerca.

Una posizione, che citeremo per dovere di completezza documentale, ritiene che l'approccio qualitativo semplicemente non abbia carattere scientifico perché i risultati ottenibili mancherebbero dei requisiti di replicabilità al di fuori del contesto di osservazione. Di contro, i sostenitori

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti, cfr. A. Marradi, *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze, 1980.

<sup>8</sup> A. Marradi, *L'analisi monovariata*, Franco Angeli, Milano, 1993; A. Marradi, *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano, 1997.

delle metodologie qualitative rispondono che, chi pensa questo, in realtà, si lascia affascinare dal metodo delle scienze naturali e rischia di non penetrare l'effettiva essenza dei problemi reali<sup>9</sup>.

Una seconda posizione apprezza il contributo che proviene dalle tecniche qualitative, ma non esclude il metodo quantitativo, sostenendo la necessità di integrare adeguatamente i due approcci.

La funzione assegnata ad una indagine qualitativa consiste, per lo più, nella ricognizione preliminare dei problemi, utile per la percezione del nuovo e quindi per la formulazione di ipotesi guida che potranno essere trattate anche con metodi e tecniche quantitative.

Altri ritengono che la differenza tra i due approcci sia semplicemente di tipo tecnico e, quindi, la scelta tra l'uno e l'altro sia legata alla tipologia dei problemi affrontati nella ricerca.

Questa concezione si collega all'osservazione pragmatica dell'utilità dei risultati che provengono sia da un percorso prevalentemente deduttivo (partenza dalla teoria), sia da una via prevalentemente induttiva (diretta osservazione della realtà).

Nel difficile percorso della ricerca scientifica è necessario integrare i metodi e le tecniche tra loro, seguendo un criterio che, da tempo, rappresenta un punto fermo, anche se richiede consapevolezza e sensibilità metodologica.

Un'identica posizione vede, nelle due metodologie, due strategie diverse, due differenti stili di ricerca alla cui base si colloca un differente modo di intendere il rapporto tra studioso e oggetto dell'indagine. Da questo discende, poi, una diversità sia di obiettivi, sia degli strumenti utilizzati.

È indubbio che, secondo questa impostazione, i due stili di ricerca portano alla conoscenza di aspetti diversi della realtà, ma altrettanto utili e importanti. Non esiste una realtà assolutamente vera, né una realtà oggettiva, esistono solo differenti rappresentazioni di essa basate su aspetti diversi e non si può ritenere giustificabile una posizione che escluda, a priori, l'una o l'altra via.

Per quanto attiene alla scientificità, perciò, non è corretto, in senso logico, accettare distinzioni di grado o di livello tra i due approcci.

È importante garantire e comunicare il necessario rigore scientifico anche nella ricerca qualitativa, inquadrando l'impiego di metodi e tecniche in un disegno che risponda ai canoni della ricerca empirica e, quindi, segua fasi e percorsi logici che devono essere definiti in modo schematico, lucido e consapevole.

La comprensione del soggetto è, dunque, l'obiettivo dell'analisi qualitativa, che può essere definita come uno studio di uno o più casi, in cui la rilevazione viene effettuata su singoli referenti che non rivestono

---

<sup>9</sup> A. Schutz, *L'interpretazione dell'azione umana da parte del senso comune e della scienza*, in *Saggi sociologici*, UTET, Torino, 1979; D. Silverman, *Come fare ricerca qualitativa. Una guida pratica*, Carocci, Roma, 2002.

valore di rappresentatività statistica, in quanto non vi è alcun intento di elaborare delle generalizzazioni. I dati qualitativi non sono standardizzati, dunque non sono suscettibili di elaborazione statistica: la loro caratteristica è di essere dati *soft*, ricchi e profondi<sup>10</sup>.

L'analisi qualitativa mira alla costruzione di classificazioni e di tipologie e la presentazione dei dati è di tipo narrativo - descrittivo (es. analisi di documenti, rapporti conclusivi di un'osservazione partecipante).

Per essere capaci di comprendere una ricerca, è opportuno illustrarne i concetti chiave:

- **Ambito:** è il limite spazio-temporale entro cui si raccolgono le informazioni su alcuni argomenti (ad esempio il cambiamento organizzativo e l'istituzione dell'Agenzia delle Entrate in Italia, l'applicazione di un modello di gestione e sviluppo delle risorse umane nel periodo compreso dal 2001 al 2010);
- **Unità di analisi:** è il tipo di referente sul quale si raccolgono informazioni (ad esempio l'organizzazione Agenzia);

Per una ricerca di stampo quantitativo occorre definire anche:

- **Popolazione:** è l'insieme degli esemplari dell'unità scelta, presenti entro l'ambito di una ricerca. Se l'unità di analisi è l'Agenzia nel suo complesso e l'ambito è la stessa Agenzia, la popolazione sarà costituita dall'insieme delle risorse umane;
- **Campione:** è un sottoinsieme degli esemplari; quando non si possono analizzare tutti gli esemplari dell'unità considerata in un certo ambito spazio-temporale, allora si costruisce un campione<sup>11</sup>;
- **Caso:** è ogni esemplare dell'unità sul quale si raccolgono effettivamente informazioni.

La principale differenza metodologica tra i due tipi di indagine sta nel grado di strutturazione del disegno di ricerca, rigidamente organizzato in fasi nel caso dell'approccio quantitativo, destrutturato, aperto e in costruzione dinamica in quello qualitativo<sup>12</sup>.

Ciò deriva dal differente rapporto intercorrente tra teoria e ricerca; nell'analisi quantitativa si ha un'impostazione rigidamente deduttiva, in cui la teoria, ossia le ipotesi teoriche fornite dalla letteratura, precede la ricerca, la quale muove nel cosiddetto contesto della giustificazione, ossia del sostegno che i dati empirici rilevati forniscono alla teoria di partenza.

Il ricercatore qualitativo, invece, non necessariamente è interessato alla formulazione di ipotesi teoriche, che potrebbero condizionare la sua comprensione del soggetto; da ciò deriva un minore utilizzo della

---

<sup>10</sup> L. Ricolfi, *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 1998; C. Lanzetti, *Elaborazioni di dati qualitativi*, Franco Angeli, Milano, 1995; M.I. Maciotti (a cura di), *La ricerca qualitativa nelle scienze sociali*, Monduzzi, Bologna, 1997.

<sup>11</sup> Nella selezione del campione si possono privilegiare due aspetti, la casualità o la rappresentatività: la prima è ottenuta se tutti gli esemplari della popolazione hanno la stessa probabilità di essere estratti; la seconda si ottiene se il campione riproduce, su scala ridotta, le caratteristiche della popolazione. Cfr. A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>12</sup> N.K. Denzin, *op. cit.*, 1970.

letteratura ed una elaborazione teorica che procede di pari passo con la ricerca sul campo. Nell'analisi qualitativa, risulta difficile rappresentare il percorso di ricerca in una successione definita di fasi procedurali: si tratta di un processo dinamico che il ricercatore non costruisce prima di effettuare l'indagine, ma a cui dà forma nel corso dell'indagine stessa<sup>13</sup>.

Un'altra differenza sostanziale tra le due analisi è che, nell'approccio qualitativo, viene del tutto a mancare il momento della operativizzazione dei concetti che, nella ricerca quantitativa costituisce, invece, una fase decisiva del processo, in cui i concetti vengono trasformati in variabili, dunque resi misurabili. I concetti dell'analisi qualitativa non sono concetti operativizzati, ma "sensibilizzanti", ossia dei quadri di riferimento aperti, finalizzati ad orientare l'azione del ricercatore, rendendolo più sensibile verso particolari tematiche. Il processo emerge *in itinere*, l'evoluzione della ricerca tende a suggerire nuovi temi d'analisi o l'adozione di una tecnica che risulta particolarmente adeguata. In molti casi lo studioso fa ricorso ad una pluralità di tecniche, che possono intersecarsi nel corso della medesima ricerca; dunque lo strumento di rilevazione non è necessariamente standardizzato, ma può variare a seconda dell'interesse dei soggetti studiati<sup>14</sup>.

L'ambito privilegiato dell'analisi qualitativa è la sfera del mondo della vita quotidiana; il ricercatore cerca di entrare in contatto diretto con questo mondo e con i soggetti che ne fanno parte, stabilendo un'interazione diretta ed entrando in empatia con il soggetto studiato affidando, alla sua sensibilità sociologica, la conduzione della ricerca.

Le diverse tecniche dell'analisi qualitativa, osservazione partecipante, intervista qualitativa, analisi dei documenti, presentano confini piuttosto sfumati l'una dall'altra<sup>15</sup>.

I fenomeni inerenti il cambiamento organizzativo pongono problemi importanti anche per il metodo di ricerca. La letteratura supporta l'idea che il metodo dell'analisi di casi sia il più adatto per affrontare, con un approccio sistemico e in chiave prima di tutto esplorativa, tematiche caratterizzate da processi continui e dall'intervento di molteplici attori, consentendo meglio di altri approcci di considerarne il contesto e di scavare nel significato di diversi e interconnessi livelli di analisi.

*Eisenhardt* (1989) e *Yin* (2005) chiariscono la potenziale fertilità del metodo della ricerca qualitativa attraverso *case study* per lo sviluppo di

---

<sup>13</sup> R. Cipriani, S. Bolasco (a cura di), *Ricerca qualitativa e computer*, Franco Angeli, Milano, 1994.

<sup>14</sup> P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999; P. Corbetta, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. I paradigmi riferimento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>15</sup> E. Campelli, "Le storie di vita nella sociologia italiana: un bilancio", in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 31/1990; D. Bertaux, *Racconti di vita*, Franco Angeli, Milano, 1999.

<sup>15</sup> E. Campelli, *L'uso dei documenti e delle storie di vita nella ricerca sociologica*, Elia, Roma, 1977; W.K. Banaka, *L'intervista in profondità*, Franco Angeli, Milano, 1981; R. Bichi, *L'intervista biografica*, Vita e Pensiero, Milano, 2002; A. Marradi, R. Fideli, *Intervista*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, V, Treccani, Roma, 1996; M. Cardano, "Un singolare dialogo. L'intervista nella ricerca sociale", in *Quaderni di Sociologia*, XLIII, 19, 1999.

descrizioni originali di fenomeni osservati nel loro complesso, per rielaborare e arricchire i concetti compresi nella traccia di riferimento adottata in partenza e per l'eventuale sviluppo di proposizioni di rilievo teoretico<sup>16</sup>.

Questi studi di metodo individuano i vantaggi potenziali delle analisi di caso dal punto di vista della profondità analitica, della verosimiglianza e ricchezza e invitano a tener conto che occorre, però, bilanciare gli stessi con i limiti e le carenze in termini di parsimonia, replicabilità e generalizzazione.

L'analisi di caso, nel nostro studio, ha seguito un profilo longitudinale, di ricerca integrata dei processi del cambiamento organizzativo. Tale schema di riferimento ha permesso l'analisi degli ambiti e delle leve di azione disponibili per una positiva gestione del processo. L'analisi integrata dei processi del cambiamento ne considera, quindi, la gestione complessiva nel percorso di evoluzione del sistema organizzativo e le relazioni con le spinte e i comportamenti degli attori.

### **3.3 Lo studio di caso come strategia di ricerca in Economia aziendale**

La scienza economico-aziendale si configura come scienza di portata idiografica, che ha per oggetto di studio realtà complesse e dinamiche che non rispondono a leggi universali e generalizzanti come per le scienze esatte, in quanto tende, piuttosto, a descrivere e comprendere il caso singolo.

Ciò fa sì che il metodo dello studio di caso bene si presti alle esigenze di questa scienza che, dallo studio delle singole realtà e dei singoli avvenimenti, permette di trarre degli insegnamenti con significative valenze normative<sup>17</sup>. Tale strategia di ricerca permette al ricercatore di addentrarsi nella specificità del caso in esame e di osservare i suoi aspetti più peculiari ed interessanti, con un grado di profondità che altri metodi non consentono, in quanto sacrificano tali peculiarità alla volontà di produrre risultati più generalizzabili ma, proprio in quanto tali, meno accurati.

Per *case study* si intende, adottando la definizione di Yin (2005), "un'indagine empirica che studia un fenomeno contemporaneo entro il suo contesto di vita reale, particolarmente quando i confini fra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti"<sup>18</sup>.

L'inclusione del contesto all'interno dell'oggetto di studio determina l'incremento del numero di variabili da considerare, tanto da rendere talvolta inadeguata la scelta di strategie di ricerca quantitative. L'adozione

---

<sup>16</sup> K.M. Eisenhardt, "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, vol. 14, n. 4, 1989; R.K. Yin, *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*, Armando, Roma, 2005.

<sup>17</sup> A. Lazzini, *Lo studio di caso nella ricerca scientifica di economia aziendale: valenza e problematiche aperte* in R. Ferraris Franceschi (a cura di), *Alla ricerca delle nuove frontiere*, Pisa, Edizioni Plus, 2007; R.K. Yin, *op. cit.*, 2005.

<sup>18</sup> R.K. Yin, *op. cit.*, 2005.

del metodo del *case study* come strategia di ricerca, in particolare, appare idonea di fronte a domande del tipo “come” e “perché”, tipiche di studi aventi scopi esplicativi di fenomeni attuali, sui quali il ricercatore ha un margine di controllo estremamente limitato.

L'utilizzo del *case study*, ai fini della ricerca scientifica, non è universalmente condiviso. Ad esso vengono mosse accuse di mancanza di scientificità, principalmente riguardo la carenza di rigore nel metodo di analisi, la scarsa comparabilità e la non replicabilità dei risultati, sulla cui scorta viene affermata l'inidoneità a produrre proposizioni teoriche generalizzabili.

Se è vero che la generalizzazione dei risultati ottenuti con il metodo del *case study* richiede la massima cautela, è pur vero che il carattere di scientificità della ricerca che con esso si conduce non può essere misurato esclusivamente sulla base di tale parametro. Il metodo, per le sue stesse caratteristiche, è portatore di risultati specifici, di portata idiografica, di difesa delle specificità delle situazioni, piuttosto che di individuazione di generalità.

Ciò non significa, tuttavia, che i prodotti della ricerca condotta attraverso lo studio di caso siano privi di validità esterna, intesa come attitudine ad estendere i risultati di uno studio ad un intero dominio, composto da unità diverse da quelle che sono state oggetto di indagine. Essa, infatti, è funzione non solo del numero di unità osservate ma della profondità con cui lo studio è condotto.

La generalizzazione della conoscenza del particolare, che si rispecchia in contesti differenti, non avviene per induzione scientifica, ma per mezzo di una forma di generalizzazione definita “naturalistica”. Le proposizioni teoriche, a cui si perviene mediante la generalizzazione naturalistica, provengono da ipotesi emerse dall'esperienza diretta e dalle conoscenze, anche tacite, sviluppate sul campo, attraverso forme di apprendimento operativo o comportamentale.

Ciò fa sì che sia più utile generalizzare delle proposizioni teoriche rispetto ad un caso singolo o a casi congruenti, piuttosto che generalizzare rispetto ad una popolazione.

Nel concetto di generalizzazione naturalistica è intrinseco il carattere normativo del complesso teorico risultante dal processo di ricerca, che appare del tutto coerente con gli scopi della ricerca scientifica in Economia aziendale.

Nell'ambito di una scienza idiografica, tuttavia, potrebbe mancare l'interesse a produrre una teoria generalizzante e ritenere più opportuno elaborare una teoria individualistica, alla quale la profondità dello studio ed il rigore metodologico contribuiscano a confermare il carattere di scientificità.

Il metodo del *case study* appare funzionale a due possibili rapporti nei confronti della teoria: uno di tipo *theory testing*, di controllo empirico della

teoria, l'altro *theory building*, di elaborazione di una teoria nuova rispetto al complesso pre-esistente.

A questo proposito sembra utile richiamare la classificazione proposta da Yin (2005), che distingue gli studi di caso in:

- studi descrittivi di un fenomeno nel contesto in cui si è manifestato, entro il quale sviluppare delle classificazioni ed individuare delle tipologie;
- studi esplicativi, che ricercano relazioni di causalità condizionate dal contesto dei fenomeni osservati;
- studi esplorativi, grazie ai quali pervenire alla formulazione di ipotesi e proposizioni da sottoporre ad indagini ulteriori<sup>19</sup>.

Negli anni passati - e in parte ancora oggi - molti studiosi hanno considerato lo studio di caso come una strategia di ricerca poco desiderabile, in quanto soggetta a numerose limitazioni e criticità sia sotto il profilo metodologico sia con riferimento alla possibilità di ottenere risultati significativi<sup>20</sup>. Ai casi veniva, infatti, associato uno scarso rigore metodologico; inoltre molti ritenevano che la ricerca condotta attraverso i casi richiedesse l'impiego di tempi eccessivamente lunghi, conducendo alla redazione di documenti troppo voluminosi e di difficile lettura. Esistevano, infine, delle perplessità sul fatto che i risultati di tali studi potessero condurre a generalizzazioni dotate di valore scientifico.

Nonostante lo stereotipo diffuso di strategia di ricerca debole, il metodo dello studio di caso è stato adottato in molteplici ricerche nell'ambito delle scienze sociali e, negli ultimi decenni, numerosi contributi ne hanno approfondito gli aspetti metodologici, analizzando le principali critiche rivolte a questa strategia di ricerca e mettendone in luce le potenzialità<sup>21</sup>.

In primo luogo, per quanto riguarda le perplessità espresse circa il rigore metodologico degli studi condotti per casi, appare evidente che tale problema non è una criticità circoscritta a un metodo specifico, ma può interessare diversi metodi di ricerca.

Questa difficoltà è stata, probabilmente, più rilevante per i ricercatori che

---

<sup>19</sup> R.K. Yin, *op. cit.*, 2005.

<sup>20</sup> Circa la terminologia relativa allo studio dei casi, l'utilizzo della lingua italiana può comportare un certo grado di ambiguità dal momento che con la parola "caso" vengono spesso tradotti indifferentemente i due differenti concetti di *case* e *case study*, che corrispondono rispettivamente al singolo caso e allo studio di uno o più casi. In particolare, il caso rappresenta un'unità di attività umana immersa nel mondo reale, che esiste in relazione a un ambito spaziale e temporale e può essere studiata e compresa solo nel suo contesto, dal momento che i confini tra questo e il fenomeno sono assai complessi da definire. Lo studio di un caso è, invece, un'indagine relativa a una *research question* (che in principio può essere definita anche a grandi linee) che utilizza differenti tipologie di dati, che devono essere analizzati congiuntamente per rispondere agli obiettivi della ricerca.

Per approfondimenti, si veda: B. Gillham, *Case study research method*, Continuum, London, 2000.

<sup>21</sup> K.M. Eisenhardt, *op. cit.*, 1989; C. Smith, "The case study: A vital yet misunderstood research method for management", working paper SWP 4/89, Cranfield School of Management, 1989; R.E. Stake, *The art of case study research*, Sage, London, 1995; J.L. Jensen, R. Rodgers, "Cumulating the intellectual gold of case study research", *Public Administration Review*, vol. 61, n. 2/2001; D. Remenyi, A. Money, D. Price, F. Bannister, "The creation of knowledge through case study research", *Irish Journal of Management*, vol. 23, n. 2/2002; R.K. Yin, *op. cit.*, 2005.

hanno adottato il metodo dei casi per via del ridotto numero di testi metodologici dedicati in maniera specifica. Inoltre, l'impressione che i casi siano, per loro natura, poco rigorosi può derivare da un certo grado di confusione tra gli studi condotti per finalità di ricerca e le analisi realizzate per fini didattici, in cui il materiale può essere volutamente organizzato e modificato per evidenziare con maggior efficacia alcuni aspetti di interesse.

Anche le critiche relative a tempi e documenti prodotti derivano dall'osservazione dei punti di debolezza di ricerche condotte attraverso lo studio di caso i quali, tuttavia, non sono insiti nel metodo stesso. Infatti, i lunghi periodi di tempo, in cui sono state condotte alcune ricerche, non derivano dalla scelta del metodo dei casi, bensì dagli strumenti utilizzati per la raccolta dei dati (per esempio, l'osservazione diretta dei soggetti che partecipano a un determinato processo).

Parimenti, il metodo del *case study* non prevede necessariamente la scrittura di documenti troppo lunghi e difficilmente leggibili, per quanto questo sia stato il prodotto di alcune ricerche che lo hanno adottato.

Per quanto concerne la possibilità di generalizzare i risultati, gli Autori che hanno approfondito l'aspetto metodologico dello studio per casi argomentano che un singolo caso, così come un singolo esperimento, non consente di generalizzare i risultati ottenuti, ciò nondimeno questo è possibile in ricerche che analizzano i risultati derivanti da più casi. In tale prospettiva, è opportuno sottolineare, tuttavia, che la possibilità di generalizzare deve essere comunque intesa non in senso statistico, come enumerazione di frequenze, quanto piuttosto in senso analitico, come capacità di estendere e generalizzare teorie.

Pur ammettendo la validità del metodo, altri studiosi ordinano secondo una rigida gerarchia le diverse strategie di ricerca e ritengono che i casi dovrebbero essere utilizzati soltanto nella fase esplorativa e preliminare di una ricerca<sup>22</sup>. Al contrario, gli studiosi favorevoli all'utilizzo del metodo dei casi ritengono che ciascuna strategia di ricerca possa essere utilizzata in chiave esplorativa, descrittiva o esplicativa e che la scelta del metodo da adottare debba piuttosto fondarsi sulla considerazione congiunta delle seguenti condizioni<sup>23</sup>:

1. il tipo di *research question*;
2. il grado di controllo sugli eventi da parte del ricercatore;
3. la contemporaneità degli eventi rispetto alla ricerca.

Innanzitutto, è necessario identificare il tipo di *research question* a cui la ricerca si propone di rispondere, secondo una semplice classificazione che distingue le domande di tipo "chi", "cosa", "dove", "quanto", "quanti", "come" e "perché". In particolare, i casi sono appropriati negli studi con

---

<sup>22</sup> R. Shavelson, L. Townes (a cura di), *Scientific research in education*, National Academy Press, Washington DC, 2002.

<sup>23</sup> R.K. Yin, *op. cit.*, 2005.

*research question* del tipo “come” e “perché”, dal momento che la risposta a tali domande non può basarsi su pure frequenze statistiche, comportando, invece, la necessità di monitorare le relazioni nel tempo. L’analisi di un caso aziendale, per esempio, non appare appropriata per indagare l’intensità (“quanto”) di un fenomeno, tuttavia sembra di estremo interesse per lo studio delle modalità di svolgimento e delle motivazioni relative al processo.

In secondo luogo, bisogna determinare se il ricercatore abbia o meno la possibilità di esercitare il proprio controllo sugli eventi e se questi siano contemporanei o precedenti rispetto allo svolgimento della ricerca: rispetto a questi due fattori, i casi risultano appropriati per lo studio di fenomeni contemporanei che non possono essere influenzati da chi conduce la ricerca.

Pur ammettendo la possibilità che, in alcune situazioni, siano applicabili diverse strategie di ricerca e che i confini tra le stesse non siano sempre netti, l’utilizzo dello studio di caso dovrebbe essere tendenzialmente preferito quando la ricerca è caratterizzata da una *research question* di tipo “come” o “perché”, riguardante fenomeni contemporanei su cui il ricercatore non può esercitare il proprio controllo<sup>24</sup>.

Seguendo questo approccio, lo studio condotto con il metodo dell’analisi di un caso rappresenta un’indagine empirica che riguarda un fenomeno contemporaneo entro il suo contesto (specialmente quando i confini tra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti), si basa su più fonti di dati - che devono convergere in una sorta di triangolazione - e beneficia dello sviluppo preliminare di proposizioni teoriche per guidare la raccolta e l’analisi dei dati.

La scelta dei casi come strategia di ricerca, nelle suddette circostanze, non limita gli obiettivi dello studio, che può, anzi, essere caratterizzato da finalità esplorative, descrittive ed esplicative, come evidenziato da numerosi lavori metodologici che hanno affrontato il tema della generazione di teorie attraverso i *case study*<sup>25</sup>.

Tali contributi, inoltre, hanno sottolineato il carattere di interattività associato alle ricerche condotte per casi, caratterizzate dal *systematic combining*, definito come “un processo in cui il quadro di riferimento teorico, il piano empirico e l’analisi del caso evolvono simultaneamente, favorendo lo sviluppo di nuove teorie, con un continuo movimento tra la dimensione teorica e quella empirica”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Per approfondimenti circa i punti di contatto e le differenze tra lo studio dei casi e le indagini, si rinvia a: D. Hamilton, *Some contrasting assumptions about case study research and survey analysis*, in H. Simons (a cura di), *Towards a science of the singular: essays about case study in educational research and evaluation*, Care Occasional Publications n. 10, University of East Anglia, Centre for Applied Research in Education, Norwich, 1980.

<sup>25</sup> Per approfondimenti circa la possibilità di generare teorie attraverso lo studio di casi, si rinvia a: K.M. Eisenhardt, *op. cit.*, 1989; A. Dubois, L.E. Gadde, “*Systematic combining: an abductive approach to case research*”, *Journal of Business Research*, vol. 55, n. 7, 2002.

<sup>26</sup> A. Dubois, L.E. Gadde, *op. cit.*, 2002.

Le ricerche svolte attraverso casi possono presentare caratteristiche differenti (per esempio, casi singoli o multipli, con o senza analisi di dati quantitativi) le quali, tuttavia, non costituiscono elementi essenziali per la definizione del metodo adottato, bensì rappresentano diverse varianti della medesima strategia di ricerca che devono essere attentamente valutate in sede di progettazione dello studio.

Lo studio di caso, oltre ad essere una tecnica di formazione è, innanzitutto, una metodologia qualitativa di ricerca in quanto:

- è idiografico, nel senso che riguarda una situazione specifica e intende descriverne e comprenderne gli aspetti più significativi in relazione a un sistema di ipotesi e di circostanze pertinenti;
- non è un esperimento di laboratorio ma, piuttosto, un esperimento qualitativo che nasce mano a mano dall'osservazione sul campo, mobilita l'attenzione per le azioni e per i diversi punti di vista dei protagonisti e considera prospettive alternative. Lo studio di caso ha, dunque, molte attinenze con la ricerca storica, si avvale di uno spettro di prove il più ampio possibile e implica scelte. Fa comprendere che è più importante imparare il processo di analisi per arrivare a una soluzione piuttosto che la soluzione in sé;
- è narrativo, nel senso classico del termine. Significa che nello studio di caso il metodo è importante, ma è ancor più importante l'attenzione alla componente esplicativa in quanto, grazie alla narrazione, il caso viene trasformato dalla progressiva azione di indagine del suo osservatore/narratore (che si assume la responsabilità dell'interpretazione che sta elaborando); diventa oggetto di analisi, di decodifica e di comprensione, se ne precisano le circostanze storiche e contestuali. Con la particolarità che l'indagine analitica è costantemente accompagnata dalla narrazione di quanto osservato e registrato, senza la pretesa di essere definitiva proprio perché riguarda l'esperienza umana. Il vissuto di ciascuno, infatti, eccede sempre la teoria ed è inesauribile, come la persona che la vive.

Alcune tecniche di indagine per condurre lo studio di caso sono, infine:

- l'ascolto organizzativo diretto,
- i *report*, i diari, le biografie e i racconti di vita,
- l'analisi riflessiva sull'esperienza di apprendimento,
- la scheda osservativa e l'osservazione privilegiata di testimoni,
- la conversazione clinica,
- l'intervista di ricostruzione di comportamenti: Bei, *Behavioural Event Interview*.

Lo studio di caso si dà come strumento e luogo di osservazione e parte dall'assunto di definire la situazione data in termini di ascolto.

### 3.4 La progettazione di una ricerca “*case study*”

In generale, la progettazione di una ricerca è finalizzata a guidare il ricercatore nel processo di reperimento, di analisi e di interpretazione delle osservazioni e rappresenta un modello logico di prova che permette di trarre deduzioni circa le relazioni tra le variabili indagate, definendo il campo di generalizzazione laddove le interpretazioni possano essere estese a un ampio numero di individui e situazioni<sup>27</sup>.

Nello studio di caso, le principali componenti del progetto di ricerca comprendono:

1. le domande a cui è rivolto lo studio;
2. le proposizioni dello studio;
3. le unità di analisi;
4. il nesso logico tra i dati e le proposizioni;
5. i criteri per l'interpretazione dei risultati.

Il punto di partenza è costituito dalla formulazione della domanda di ricerca, che deve essere effettuata non soltanto nella sostanza, definendo il tema oggetto della ricerca in termini generali, ma anche da un punto di vista formale, esplicitando le domande a cui lo studio intende rispondere.

Questo passaggio, che potrebbe apparire superfluo o prematuro, assume invece una particolare rilevanza, sia per valutare l'opportunità della scelta del metodo dei casi come strategia di ricerca - che è associata a *research question* del tipo “come” e “perché” - sia per orientare l'attività di ricerca a partire dalla raccolta dei dati, che riguarda numerose fonti e, per questo motivo, dovrebbe essere effettuata in maniera il più possibile mirata.

Il secondo elemento è rappresentato dalle proposizioni dello studio che hanno la funzione di specificare verso quali aspetti, nell'ambito dell'oggetto della ricerca, deve rivolgersi l'attenzione del ricercatore. Nonostante la loro estrema utilità può avvenire che, in studi con finalità esplorative, le proposizioni non vengano definite: in questi casi è necessario che gli studiosi stabiliscano chiaramente almeno l'obiettivo della ricerca.

La scelta dell'unità di analisi attiene, invece, all'oggetto del caso, che può essere costituito da un individuo, da un'organizzazione o da un programma, solo per citare alcuni esempi. Una volta stabilita, a grandi linee, l'unità di analisi da adottare, questa deve essere ulteriormente specificata e limitata in termini spaziali e temporali per chiarire i “confini” del caso esaminato, da cui deriveranno precise indicazioni circa la raccolta e l'analisi dei dati.

In fase di progettazione della ricerca, inoltre, deve essere stabilito se lo studio debba riguardare l'analisi di un singolo caso oppure di casi

---

<sup>27</sup> Si veda D. Nachmias, C. Nachmias, *Research methods in the social sciences*, St. Martin, New York, 1992.

multipli. Tale scelta è di estrema rilevanza, sia in relazione alle risorse necessarie per lo svolgimento della ricerca, sia per la validità dei risultati e la possibilità di generalizzazione a questi associata.

La maggior parte degli Autori sono concordi nel ritenere preferibili gli studi di casi multipli, a meno che un caso singolo non presenti caratteristiche tali da renderlo adeguato rispetto agli obiettivi della ricerca<sup>28</sup>.

Un ricercatore è legittimamente indotto verso uno studio di caso singolo o verso lo studio di un numero ridotto di casi, sia per ragioni di ordine pratico, laddove vi siano delle difficoltà concrete nel procedere all'analisi di un numero maggiore di realtà, o per scelta metodologica, qualora si trovi in presenza di un caso critico, estremo o rivelatore.

In ciascuna di queste circostanze, lo studio può assumere carattere intrinseco e, quindi, essere finalizzato alla conoscenza del caso in sé, o assumere carattere strumentale, ponendosi come mezzo di apprendimento, utile allo sviluppo di conoscenze che permettano, con le opportune cautele, di replicare in contesti differenti i processi osservati nel caso oggetto di indagine, allo scopo di ottenere esiti altrettanto positivi.

L'analisi delle *best practices* rileva non tanto come studio intrinseco di una esperienza di successo, ma come possibile incarnazione degli stati di desiderabilità, per mezzo dei quali una scienza come l'Economia aziendale, nella quale sembra impossibile l'individuazione di modelli assoluti, conferma la propria connotazione di scienza empirica dalla spiccata valenza normativa<sup>29</sup>.

Non si tratta, tuttavia, di un mero tentativo di standardizzare i processi che hanno dimostrato di produrre risultati soddisfacenti in un dato contesto: le "buone prassi", che si desidera replicare, consistono non tanto nel sistema di azioni ed operazioni realizzate nel caso di successo, bensì nelle logiche ad esse sottostanti, nel modo di sentire e di pensare, piuttosto che di agire, per la risoluzione dei problemi.

Il metodo dello studio di caso si presta particolarmente al perseguimento di queste finalità, in quanto include, nel suo campo di applicazione, l'analisi del contesto in cui l'esperienza esemplare ha avuto luogo. Ciò permette agli utilizzatori, destinatari degli "insegnamenti" impartiti dall'esperienza altrui, di operare le opportune distinzioni e di individuare, con senso critico, gli ambiti entro i quali tali insegnamenti sono applicabili alla propria realtà.

Questo può verificarsi in situazioni diverse: una particolare realtà

---

<sup>28</sup> K.M. Eisenhardt, *op. cit.*, 1989; K.M. Eisenhardt, "Better stories and better constructs: the case for rigor and comparative logic", *Management Review*, vol. 16, n. 3/1991; R.K. Yin, *op. cit.*, 2005. Un numero limitato di studiosi ritengono riduttivo, invece, lo studio di casi multipli, dal momento che non permette al ricercatore di cogliere la ricchezza delle variabili e del contesto al pari dei classici studi di casi singoli. Per approfondimenti si rinvia a W.G. Dyer, A.L. Wilkins, "Better stories, not better constructs, to generate a better theory: a rejoinder to Eisenhardt", *Academy of Management Review*, vol. 16, n. 3/1991.

<sup>29</sup> Cfr. *Infra*.

organizzativa, per esempio, può rappresentare un caso critico per testare una teoria consolidata, oppure un caso estremo o unico per l'osservazione dell'oggetto di interesse. Il ricercatore può, inoltre, optare per lo studio di un caso singolo, qualora abbia l'opportunità di osservare e analizzare un fenomeno in precedenza inaccessibile alla ricerca scientifica (caso rivelatore) oppure, se intende descrivere ed esaminare le circostanze e le condizioni di situazioni ricorrenti, scegliere lo studio di un caso rappresentativo o tipico. Un'ulteriore motivazione per la scelta di un singolo caso riguarda lo studio di un caso longitudinale, ossia l'analisi dello stesso caso in due o più momenti nel tempo, volta a indagare l'effetto di determinati cambiamenti avvenuti in un arco temporale più ampio<sup>30</sup>.

A meno che la ricerca non riguardi una di queste situazioni, lo studio di casi multipli è preferibile per la maggiore robustezza dei risultati, nonostante sia decisamente più impegnativo sotto il profilo delle risorse e dei tempi.

A tal proposito, appare opportuno sottolineare che la ricerca attraverso casi multipli non si basa sulla logica del campionamento, caratteristica degli studi quantitativi, bensì sulla logica della replicazione, analoga a quella adottata nella conduzione di esperimenti multipli. Secondo questo criterio, la scelta dei casi è improntata all'individuazione di casi caratterizzati da elementi simili, da cui il ricercatore si attende risultati simili (replicazione letterale), oppure di casi con differenze circa alcune variabili, da cui il ricercatore si aspetta di ottenere risultati diversi per motivazioni prevedibili (replicazione teorica). Se i risultati dello studio dei casi, scelti seguendo la replicazione letterale o teorica, sono in linea con le attese, la ricerca supporta le proposizioni inizialmente fissate, in caso contrario queste ultime devono essere riviste e testate su altri casi.

Gli studi di casi, siano essi singoli o multipli, possono essere olistici (*holistic case study*) o integrati (*embedded case study*), a seconda del numero di unità di analisi prese in considerazione nello studio di ciascun caso. Le ricerche olistiche riguardano l'esame di casi attraverso una sola unità di analisi, mentre quelle integrate sono effettuate con riferimento a più unità di analisi, ossia prestando attenzione a sottounità di analisi all'interno di un caso singolo.

Il progetto olistico appare preferibile per le ricerche in cui non è possibile identificare alcuna sottounità logica oppure se la teoria di riferimento dello studio presenta una natura olistica, ma dovrebbe essere adottato in circostanze tali da non indurre il ricercatore a trascurare l'osservazione di un fenomeno nella sua operatività attraverso dati e valutazioni.

Gli studi integrati sono, invece, caratterizzati da un approccio più dettagliato e operativo, che permette di cogliere più facilmente

---

<sup>30</sup> È il caso dello studio condotto nel presente lavoro.

cambiamenti e variazioni del fenomeno studiato, anche se l'attenzione prestata alle sottounità di analisi può rendere poi più complesso ricondurre i risultati al livello di analisi superiore.

La progettazione di uno studio di caso rappresenta un passaggio fondamentale, non solo per organizzare e orientare lo svolgimento della ricerca, ma anche perché, sin dagli stadi iniziali, è opportuno che il ricercatore prenda in considerazione il tema della qualità della ricerca, adottando tecniche e strumenti adeguati sotto il profilo metodologico.

La qualità di uno studio di caso può essere valutata attraverso quattro *test*, solitamente utilizzati per stabilire la qualità delle ricerche sociali empiriche<sup>31</sup>:

- validità di formulazione (*construct validity*);
- validità interna (*internal validity*);
- validità esterna (*external validity*);
- attendibilità (*reliability*).

La validità di formulazione attiene al problema della scelta delle misure da adottare per l'osservazione e l'analisi del fenomeno indagato, che devono essere operative e non fondate su giudizi soggettivi del ricercatore. Nello studio di caso questo profilo è assai complesso, ma particolarmente rilevante e può essere affrontato, essenzialmente, attraverso l'utilizzo di tecniche da attuare in fase di raccolta dei dati e di stesura della relazione. Con riferimento alla prima fase, la validità delle misure utilizzate può essere incrementata ricorrendo a molteplici fonti di dati (per esempio, come nel nostro caso, dati da osservazione, dati di ricerche già svolte e analisi documentale), ovvero mantenendo una rigorosa serie di collegamenti tra le evidenze, tale da stabilire un chiaro collegamento tra i dati osservati e permettere di ricostruire i passaggi tra le procedure seguite, le evidenze raccolte e le conclusioni a cui si è pervenuti.

La validità interna si riferisce, essenzialmente, agli studi condotti con finalità esplicative e riguarda la possibilità che, nella spiegazione del fenomeno, siano stati trascurati alcuni fattori causali.

La validità esterna riguarda la possibilità di generalizzare, ad altri contesti, i risultati ottenuti attraverso lo studio di caso. Rappresenta, per molti Autori, un punto chiave (e spesso un "punto debole") rispetto alla qualità di questa strategia di ricerca. Tale aspetto deve essere preso in considerazione in sede di progettazione della ricerca e può essere affrontato, con soluzioni differenti, a seconda del numero di casi analizzati nello studio.

Qualora la ricerca comprenda l'analisi di un caso singolo, è fondamentale che lo studio si fondi su un'approfondita conoscenza dei contributi teorici

---

<sup>31</sup> Per approfondimenti, si rinvia a: R.K. Yin, *op. cit.*, 2005; A.M. Riege, "Validity and reliability tests in case study research: a literature review with 'hands-on' applications for each research phase", *Qualitative Market Research: An International Journal*, vol. 6, n. 2/2003.

relativi al fenomeno studiato e che la scelta del caso sia fondata su motivazioni che rendono quel caso particolarmente rilevante (caso critico, estremo o unico, tipico, rivelatorio e longitudinale) per il suo studio.

L'attendibilità, infine, è legata alla possibilità che gli stessi risultati e le medesime conclusioni scaturiscano anche da ricerche differenti, condotte in momenti diversi, seguendo le stesse procedure e analizzando stessi casi. Questo obiettivo può essere perseguito sia in sede di progettazione della ricerca, sia al momento della raccolta dei dati - attraverso la definizione e l'utilizzo di procedure specifiche - e deve essere tenuto in debita considerazione anche nelle fasi successive di analisi dei dati e redazione del rapporto di ricerca.

### **3.5 Il disegno della ricerca condotta all'Agenzia delle Entrate**

Il lavoro sul campo prevede, a monte, una serie di decisioni che regoleranno poi tutto il percorso di ricerca, articolabile in cinque livelli, non necessariamente organizzati in fasi successive<sup>32</sup>:

1. il disegno della ricerca;
2. la costruzione della base empirica;
3. l'organizzazione dei dati;
4. l'analisi dei dati;
5. l'esposizione dei risultati.

Il disegno della ricerca consiste in un insieme di metodi, tecniche e procedure che conducono il ricercatore a realizzare concretamente uno studio, partendo dal problema cognitivo iniziale che costituisce il suo mandato. Nella progettazione vengono messi a fuoco gli interrogativi che guidano la ricerca, nonché le linee lungo le quali si cercheranno di costruire le risposte. E' questa la fase in cui vengono definiti alcuni passi cruciali come l'unità di analisi, il campione di indagine, le proprietà dell'argomento, gli indicatori, ecc.

L'unità di analisi, in questo lavoro, è rappresentata dall'organizzazione pubblica Agenzia delle Entrate, in relazione alla quale lo studio si è concentrato, da un lato, sulle modalità di svolgimento del processo di *change management* - che ha portato alla creazione della stessa Agenzia - e, dall'altro, sulle attività connesse alla gestione del personale, prestando particolare attenzione sia ai soggetti coinvolti nelle diverse operazioni, sia alle procedure. Si è inoltre indagata l'ipotesi di un cambiamento culturale, oltre che organizzativo, nell'ente analizzato.

Per "costruzione e definizione della base empirica" si intende il processo di realizzazione della base di informazioni su cui "poggia" la ricerca. Questo comporta, essenzialmente, una scelta precisa e sistematica delle procedure di rilevazione, cioè delle tecniche da impiegare per l'indagine sul campo, nel nostro caso osservazione partecipante, analisi di documenti e dati

---

<sup>32</sup> Cfr. L. Ricolfi (a cura di), *La ricerca qualitativa*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.

disponibili, rapporti di ricerca e intervista al Direttore Regionale dell' Agenzia delle Entrate della Campania.

L'organizzazione dei dati è il procedimento attraverso cui il materiale informativo - che costituisce la base empirica e che è stato raccolto attraverso l'uso di tecniche - viene trasformato in informazioni rilevanti.

L'analisi dei dati è l'insieme di procedure attraverso cui gli stessi vengono analizzati, per ricavare un resoconto della ricerca; l'esposizione dei risultati comunica, infine, le conclusioni più importanti ottenute in sede di analisi.

Nel presente lavoro, la scelta di adottare lo studio di caso per indagare l'impatto del cambiamento, l'applicazione di un nuovo modello di gestione delle risorse umane e un effettivo mutamento culturale, deriva essenzialmente da vari ordini di motivazioni.

In primo luogo, l'analisi di caso appare una strategia di ricerca adeguata alla necessità, da un lato, di approfondire la conoscenza del processo di cambiamento nel suo contesto e, dall'altro, di avere un contatto diretto con i suoi elementi e con i suoi attori nella loro operatività<sup>33</sup>.

In secondo luogo, le domande della ricerca richiedono la disponibilità di dati sulle politiche e sulle procedure adottate per la gestione del personale, accessibili solo dall'interno dell'organizzazione, aumentando la profondità dell'analisi e la capacità di descrizione del fenomeno. Infine le tre indagini di clima, già realizzate dall'ente, hanno fornito dati utilizzabili per i fini del presente lavoro.

Il modello adottato scompone il processo di cambiamento in sottoprocessi più specifici; in particolare analizza:

1. le spinte al cambiamento: sono forze che inducono l'evoluzione delle forme organizzative e hanno radici nel rapporto tra organizzazione e ambiente esterno. Si possono distinguere spinte che generano tensione strategica e spinte che generano tensione sulle risorse. Tuttavia, di per sé, non sono in grado di attivare e alimentare un percorso evolutivo, ma trovano ostacolo nell'inerzia organizzativa e nei fenomeni di resistenza al cambiamento, vale a dire la tendenza a mantenere l'assetto organizzativo esistente, anche quando esso si rivela altamente inefficiente;
2. la tendenza alla stabilità e alla continuità, caratteristica di ogni sistema organizzato che, oltre a ostacolare i processi di cambiamento, tende a deviarli verso istanze e fini particolaristici;
3. gli agenti del cambiamento: sono gli attori che possono promuovere, all'interno dell'organizzazione, il processo di cambiamento, amplificando le spinte attive nel contesto interno ed esterno;
4. i processi di cambiamento: sono le sequenze di azioni e interazioni attraverso le quali il percorso di trasformazione si realizza. Queste sono leggibili all'interno del processo complessivo configurando distintamente:

---

<sup>33</sup> B. Gillham, *op. cit.*, 2000.

- il processo di apprendimento, che riguarda il mutamento delle conoscenze, degli stili relazionali e dei valori condivisi;
- il processo di sviluppo delle risorse e organizzativo, che coinvolge il sistema complessivo delle risorse umane;
- il processo di gestione del potere, volto a presidiare il sistema degli interessi e delle influenze.

Compiendo un percorso di analisi della letteratura più significativa nel campo del *change management*, abbiamo applicato il seguente disegno di ricerca:

- analisi della letteratura;
- definizione delle domande di ricerca e dello schema di lettura del *case study*;
- raccolta dei dati (attraverso le tecniche dell'osservazione partecipante e dell'analisi dei documenti istituzionali, con l'utilizzo di dati già disponibili su clima e impatto del cambiamento sulle risorse umane e un'intervista al *top manager* delle Entrate della Campania);
- analisi dei dati;
- conclusioni.

Il modello di ricerca, imperniato su uno studio di caso, ha permesso di prefigurare risultati conoscitivi, con riferimento al caso in esame, riconducibili ai seguenti aspetti:

- approfondire i meccanismi di attivazione delle risorse e degli strumenti in chiave di cambiamento, soprattutto nel senso degli elementi intangibili, del capitale intellettuale (umano, relazionale e organizzativo) e della sua gestione;
- analizzare il ruolo giocato dai diversi attori come agenti del cambiamento, considerando non solo le forme di vera e propria *leadership*, nelle sue diverse accezioni, ma anche l'emergere di altre valenze di ruoli di connessione tra diversi attori;
- rilevare i requisiti di successo per gli interventi di *change management*;
- verificare l'apporto fondamentale dei concetti di apprendimento e cultura, soprattutto in relazione ai fenomeni di resistenza al mutamento e ricondurre il cambiamento nell'organizzazione ad un cambiamento culturale frutto di apprendimento.

Per quanto riguarda la raccolta dei dati si è condotta un'analisi di tipo multi - prospettico, perché sono state considerate molteplici fonti informative. Combinando l'uso di più strumenti è stato possibile raccogliere diverse informazioni, limitando un punto di debolezza rintracciato in parecchi studi

passati, ovvero quello di concedere eccessiva fiducia ad un solo metodo di ricerca, escludendo così la portata cognitiva degli altri<sup>34</sup>.

Sono state, infine, utilizzate serie storiche di dati riguardanti le dichiarazioni dei redditi trasmesse (2001-2009), i controlli relativi a Imposte dirette, Iva, Irap e registro (2001-2009), il riscosso da lotta evasione (2005-2009), l'andamento delle Entrate tributarie erariali (1990-2009), il personale in servizio all'Agenzia delle Entrate (2001-2009)<sup>35</sup>.

### 3.5.1 Le fonti informative e le tecniche di ricerca

Una fonte può essere definita come una raccolta di informazioni ottenute attraverso specifiche procedure di osservazione e misura.

Tenendo conto del processo di raccolta dei dati possiamo distinguere:

- dati primari (diretti): raccolti mediante indagini statistiche *ad hoc*, svolte appositamente per la ricerca in esame (*ex-novo*). Il ricorso alle fonti primarie si rende necessario esclusivamente in assenza di una fonte secondaria che garantisca il conseguimento delle informazioni richieste;
- dati ricavati per analogia: attinti esaminando situazioni analoghe già studiate. I dati ricavati per analogia possono essere ottenuti utilizzando il metodo del caso di studio oppure attraverso una simulazione. Si analizzano situazioni che sono simili al caso, allo scopo di trovare una spiegazione o modelli operativi da applicare. L'analisi viene svolta con strumenti non statistici in quanto non esiste un collettivo da studiare ma l'interesse è focalizzato sulla singola unità (il caso di studio). L'operazione di simulazione intende costruire un sistema analogo a quello del mondo reale che riguarda il problema sotto osservazione. A tale scopo è necessario predisporre una rappresentazione semplificata del sistema reale, in modo che, mediante un modello matematico, sia possibile simulare il funzionamento del sistema;
- dati secondari (indiretti): già disponibili, raccolti per scopi diversi o simili rispetto ai nostri obiettivi (pre-esistenti). I dati secondari vengono classificati in dati interni ed esterni. I primi sono prodotti e raccolti all'interno della struttura di appartenenza; gli altri originano all'esterno di essa. I dati secondari esterni possono provenire da una molteplicità di fornitori: dati statistici di organizzazioni ufficiali, governative, di organismi di categoria, associazioni commerciali, periodici, ecc.

Le fonti secondarie sono anche classificate come:

- amministrative: costituite da informazioni raccolte e conservate da istituzioni pubbliche o private ai fini di controllo e di intervento. Il

---

<sup>34</sup> M.W. McCall, M.A. Morrison, R.L. Hannan, *Studies of managerial work: results and methods*, Technical Report n. 9, Centre for Creative Leadership, North Carolina, 1978.

<sup>35</sup> Cfr. Conclusioni.

fine amministrativo della raccolta dei dati ne contraddistingue la natura. I dati amministrativi offrono una base disponibile a basso costo per l'utilizzo con finalità statistiche;

- statistiche: riferite a soggetti individuali, raccolti allo scopo di intraprendere decisioni o azioni che riguardano gli individui medesimi.

Nella maggior parte delle indagini uno *step* è, solitamente, costituito dalla ricerca “a tavolino” (*desk research*, in contrapposizione alla *field research*, ossia ricerca sul campo), che ha come obiettivo il reperimento, la selezione, la valutazione e l'eventuale rielaborazione di dati già esistenti (dati secondari), cioè di informazioni che sono già state raccolte da altri; possono essere dati riferiti direttamente al tema di indagine, ma possono anche essere informazioni diverse, su aree conoscitive collegate in qualche modo alle problematiche in esame.

Rientrano nei dati secondari anche le informazioni interne all'organizzazione: per esempio, dati sui flussi di utenza; tipi di servizi erogati nella giornata, nella settimana e nell'anno; andamento nel tempo; evoluzioni delle caratteristiche richieste; comportamento degli utilizzatori; clima interno e motivazioni del personale, ecc.

La ricerca “sul campo” è costituita dalla creazione di nuovi dati (dati primari), ovvero di informazioni che non erano state raccolte da altri e devono effettivamente essere costruite.

Prima di procedere alla costruzione dei dati con la ricerca sul campo, è opportuno rendersi conto dell'eventuale esistenza di informazioni già raccolte da altri, in quanto il costo per la costruzione di dati primari è, in genere, notevolmente superiore al costo di raccolta e di valutazione dei dati secondari che, invece, possono costituire un'utile base conoscitiva per impostare e svolgere, con una certa sicurezza, le diverse fasi di lavoro sul campo.

Le fonti di questo lavoro possono essere così sintetizzate:

- materiale di osservazione diretta ed etnografico;
- documenti interni, database, materiali di archivio, serie storiche;
- dati secondari esistenti (due rapporti sono riservati) relativi a ricerche di clima effettuate negli anni 1999, 2003, 2007;
- dati raccolti tramite un'intervista al Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Campania.

Tutti gli aspetti sono stati indagati grazie alla presenza fisica in Agenzia.

Le fonti secondarie (*internet*, *intranet*, documenti cartacei, ricerche) sono servite a fornirci informazioni generali sulla percezione del personale del processo di cambiamento e della sua efficacia in prospettiva diacronica.

La ricerca è stata condotta con l'ausilio di tre tecniche di indagine finalizzate a far emergere una descrizione puntuale dell'Agenzia, del cambiamento e del modello organizzativo: l'osservazione partecipante, l'analisi dei documenti aziendali, comprese tre *survey* sul clima interno del

1999 (prima dell'istituzione dell'Agenzia), 2003 e 2007 e un'intervista al *top manager* dell'Agenzia delle Entrate in Campania, il Direttore Regionale.

Sono state scelte queste tecniche perché si è ritenuto opportuno cercare di allargare la rappresentazione delle attività, osservando ed indagando, con vari sistemi, il reale comportamento di chi è immerso in una realtà lavorativa estremamente complessa come quella di un ente pubblico.

Se l'osservazione partecipante ha permesso di indagare il vissuto e la quotidianità del lavoro, l'analisi dei documenti ha consentito di avere un quadro chiaro dell'Ente e delle sue regole.

I dati delle rilevazioni hanno consentito lo studio longitudinale dell'impatto di un processo di cambiamento sulle risorse umane.

L'intervista ha approfondito il punto di vista di un "agente del cambiamento" - un dirigente di vertice dell'organizzazione - che ha fornito un contributo, quanto mai fondamentale, per gli scopi del presente lavoro.

Si è scelto, quindi, di adoperare una combinazione di più tecniche di rilevazione diverse tra loro in uno stesso disegno di ricerca, al fine di conoscere meglio la realtà indagata e per migliorare l'affidabilità dell'analisi.

### **3.5.2 L'osservazione partecipante**

L'osservazione è la principale modalità cognitiva dell'etnografia<sup>36</sup>, un metodo che si compone di due strategie di ricerca: l'osservazione non partecipante e quella partecipante<sup>37</sup>.

Nella prima il ricercatore osserva "a distanza" i soggetti, senza interagire con loro: chi adotta questa tecnica è preoccupato di non interferire nella realtà sociale, per non influenzare, con la sua presenza, i comportamenti degli stessi attori.

L'osservazione partecipante è, invece, una tecnica di ricerca in cui il ricercatore si inserisce in modo diretto e per un periodo temporale relativamente lungo in un gruppo sociale preso nel suo ambiente naturale ed instaura un rapporto di interazione personale con i membri del gruppo, con l'obiettivo di descriverne le azioni e di comprenderne le motivazioni, mediante un procedimento di immedesimazione. Questa tecnica recepisce in pieno la logica del paradigma interpretativo, in quanto tende alla comprensione del soggetto studiato, attraverso un coinvolgimento diretto del ricercatore nella realtà oggetto di analisi. Alcuni campi di applicazione dell'osservazione partecipante sono: la sociologia autobiografica, gli studi di comunità, gli studi di subculture, l'etnografia organizzativa. Le

---

<sup>36</sup> L'etnografia è una descrizione scritta di una particolare cultura od organizzazione sociale basata sulla raccolta di materiale informativo ottenuto tramite tecniche di osservazione. In sociologia e nella ricerca sociale questo paradigma è utile nello studio di realtà sociali complesse e burocratiche. Per approfondimenti, cfr. E.A. Schultz, R.H. Lavenda, *Antropologia Culturale*, Zanichelli, Bologna, 1999.

<sup>37</sup> Cfr. G. Gobo, *Descrivere il mondo. Teoria e pratica del metodo etnografico in sociologia*, Carocci, Roma, 2001.

caratteristiche principali della tecnica, che ne rappresentano anche i limiti, sono la soggettività del ricercatore, la non generalizzabilità dei casi oggetto di analisi e la non standardizzazione delle procedure<sup>38</sup>.

L'osservazione partecipante si basa sulle seguenti caratteristiche:

- il ricercatore instaura un rapporto diretto con gli attori sociali;
- questi soggiorna per un periodo prolungato (da alcuni mesi a diversi anni) nel loro ambiente “naturale”;
- il suo scopo è osservarne e descriverne i comportamenti;
- egli deve interagire e partecipare alle loro attività quotidiane;
- deve, inoltre, impararne il codice per comprendere il significato delle loro azioni.

Il metodo etnografico assegna un ruolo privilegiato all'osservazione come fonte primaria di raccolta di informazioni, anche se, a tale scopo, possono concorrere anche altri aspetti quali colloqui informali, interviste individuali o di gruppo, documenti dell'organizzazione, ecc. Rimane però prioritario il proposito di osservare le azioni nel loro concreto svolgersi: il ricercatore partecipa alla vita sociale degli attori osservati ma, contemporaneamente, deve mantenere una certa distanza cognitiva che gli permetta di svolgere accuratamente il lavoro scientifico<sup>39</sup>.

L'attore che agisce e partecipa è, quindi, un soggetto temporalmente e cognitivamente diverso dall'attore che osserva; ne consegue che partecipazione ed osservazione non sono due atteggiamenti contraddittori, ma due momenti distinti della vita sociale e dell'attività di ricerca perché non si contraddicono né sovrappongono<sup>40</sup>.

Altro rischio dell'osservazione partecipante è che più il ricercatore si cala nella realtà sociale, acquistando il modo di fare e di interpretare la realtà di coloro che vuole studiare, più tali comportamenti e la relativa visione del mondo gli sembreranno naturali e, quindi, difficili da analizzare. Dal punto di vista pratico, però, una totale immedesimazione è professionalmente e praticamente impossibile. È proprio quel continuo dover riflettere, prendere appunti, fare domande, riempire questionari, tradurre ed interpretare che impedisce di essere completamente “dentro” all'oggetto di studio<sup>41</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, dal punto di vista pratico, i paradossi della ricerca etnografica si attenuano, pur mantenendo autoriflessiva l'attività di ricerca: l'essere contemporaneamente, oppure in modo

---

<sup>38</sup> P. Corbetta, *op. cit.*, 1999.

<sup>39</sup> Lo scienziato sociale si trova nell'eventualità di ricercare un difficile equilibrio tra le opposte situazioni di coinvolgimento e di distacco; questo bilanciamento risulta impossibile giacché la società, le organizzazioni e le persone sono probabilmente strutturate in modo tale che gli scopi scientifici e quelli empatici della comprensione sono, in linea di principio, contrastanti. Può, quindi, rivelarsi impossibile essere al tempo stesso un partecipante ed uno scienziato. Questa impossibilità cognitiva non riguarda solo lo studioso, ma anche gli stessi attori sociali che il ricercatore vorrebbe cercare di conoscere. Cfr. H. Schwartz, J. Jacobs, *Sociologia qualitativa. Un metodo nella follia*, Il Mulino, Bologna, 1987.

<sup>40</sup> Cfr. G. Gobo, *op. cit.*, 2001.

<sup>41</sup> Cfr. A. Duranti, *Etnografia del parlare quotidiano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992.

intermittente, “dentro e fuori” dal codice linguistico, comportamentale e sociale indagato, diviene una componente normale del ruolo del ricercatore.

Nel corso della ricerca lo studioso, più o meno consapevolmente, collega tra loro concetti diversi, osserva ed interagisce con alcuni attori sociali, sceglie le strategie migliori per raccogliere le informazioni, ragiona su quali aspetti approfondire e su quali tralasciare. Il disegno della ricerca si occupa proprio di queste decisioni, per questo rappresenta una delle fasi cruciali dell'intero processo di indagine, da cui dipende un rigore concettuale non sempre presente nelle ricerche etnografiche; ciò le espone ad una delle critiche più ricorrenti: quella di essere approssimative e poco rigorose.

Il disegno deve essere flessibile ed in grado di adattarsi al flusso irregolare degli eventi che si susseguono sul campo<sup>42</sup>.

Visto che gli obiettivi principali della ricerca erano rilevare l'impatto di un cambiamento organizzativo - unito all'utilizzo di un nuovo modello di gestione - sulle risorse umane, nonché verificare l'effettivo cambiamento culturale, si è tentato di capirne il funzionamento, i punti di forza e debolezza, accedendo a documenti indispensabili ai fini di questo lavoro<sup>43</sup>.

Un ricercatore può inserirsi in un gruppo o in un'organizzazione in diversi modi: può partecipare saltuariamente alle attività svolte o può diventarne un assiduo frequentatore; in altre parole è in grado, per la maggior parte dei casi volontariamente, di assumere diversi gradi di partecipazione e coinvolgimento. Se l'osservazione non partecipante prescrive il non coinvolgimento diretto del ricercatore, il quale tenta di analizzare le azioni degli attori lontano dal loro orizzonte visivo, nel caso contrario di partecipazione si possono distinguere quattro gradi di coinvolgimento: passivo, moderato, attivo e completo.

L'osservazione partecipante passiva non prevede interventi da parte del ricercatore, il quale si limita ad essere uno spettatore della scena che studia, senza intervenire e rimanendo sempre ad una certa distanza.

Con un coinvolgimento moderato, invece, lo scienziato sociale assume una posizione intermedia tra l'essere a tutti gli effetti membro del gruppo che studia e il rimanerne completamente estraneo<sup>44</sup>.

L'accesso al campo, infatti, si presenta come la fase più difficile di una indagine: dopo averlo ottenuto, il ricercatore deve dedicare tempo ed energie per assicurarsi il consenso e la fiducia degli interlocutori, altrimenti

---

<sup>42</sup> Cfr. M. Cardano, *La ricerca etnografica*, in L. Ricolfi (a cura di), *op. cit.*, 1997.

<sup>43</sup> L'osservazione partecipante ha permesso l'analisi organizzativa grazie soprattutto alla consultazione dei documenti prodotti dall'Agenzia delle Entrate.

<sup>44</sup> Una particolare tecnica di partecipazione moderata è lo *shadowing* (“pedinamento”), in cui il ricercatore, come un'ombra, segue uno o più attori in alcune attività. Fra i primi utilizzatori di questa tecnica troviamo Mintzberg che, negli anni settanta, la adoperò per osservare il comportamento di alcuni dirigenti in cinque diverse organizzazioni. Per approfondimenti, cfr. H. Mintzberg, *The nature of managerial work*, Harper & Row, New York, 1973.

le sue attività di studio incontreranno forti resistenze e la comprensione dei fenomeni osservati risulterà troppo lacunosa.

In pratica, l'accesso al campo prevede due fasi, quella di approccio al luogo fisico e l'accesso sociale, che si ha nel momento in cui il ricercatore riesce ad integrarsi nella realtà da studiare e a farsi accettare da tutti.

Nella terza modalità di osservazione, definita attiva, non ci si accontenta di partecipare marginalmente alle attività quotidiane degli attori sociali, ma si cerca di apprenderle e metterle in pratica al fine di raggiungere una maggiore comprensione delle attività, stando a stretto contatto con le persone coinvolte nella realtà sociale indagata.

Il più alto grado di coinvolgimento, infine, si realizza con la partecipazione completa dove, allo studioso, vengono affidati compiti precisi ed un ruolo significativo nella struttura indagata. Nel nostro caso siamo di fronte a quest'ultima modalità di osservazione<sup>45</sup>.

Mentre la partecipazione ed il coinvolgimento riguardano l'atteggiamento, la posizione e lo stato emotivo del ricercatore, l'osservazione si riferisce agli attori e, più precisamente, alla percezione e conoscenza che questi hanno dello studioso, al come si presenta e, soprattutto, sotto quali vesti.

In base a ciò possiamo individuare tre tipi di osservazione partecipante: coperta o dissimulata, semi-coperta, scoperta o palese.

Nel primo tipo gli attori sono all'oscuro dell'identità del ricercatore, che agisce in incognito, e degli scopi della ricerca; questa modalità, che solleva anche un problema etico e professionale, viene presa in considerazione quando si ritiene che la presenza del ricercatore possa modificare pesantemente il comportamento dei soggetti che, sentendosi sotto esame, finirebbero per essere reattivi. L'osservazione semi-coperta si colloca a metà strada e prevede che solo una parte degli attori conosca le finalità e l'identità del ricercatore.

Infine, la tecnica palese, la più diffusa nella tradizione etnografica, prevede che gli studi vengano condotti alla luce del sole, ottenendo un regolare permesso di accesso alle strutture ed una approvazione e legittimazione da parte dei *gatekeepers* ("custodi") istituzionali, conquistando la loro fiducia, quella degli informatori ed il consenso di tutti gli attori sociali. Essendo la sua identità nota a tutti, però, al ricercatore potrebbe capitare di incorrere in tentativi di manipolazione strumentale da parte dei diversi attori, i quali potrebbero manifestare una reattività dovuta alla sua presenza.

In realtà il ricercatore assume, all'interno dell'organizzazione, un vero e proprio ruolo sociale, con cui verrà identificato da tutti gli attori: è proprio il ruolo, costruito continuamente durante la ricerca, che gli permette di accedere a persone, situazioni, tipi di informazioni<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Chi scrive è, dal 10 ottobre 2005, funzionario addetto alle attività di comunicazione della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate della Campania.

<sup>46</sup> Cfr. H. Schwartz, J. Jacobs, *op. cit.*, 1987.

L'osservazione è la modalità cognitiva adottata dall'etnografia per lo studio di fenomeni sociali. Questo, però, non esclude che, nel corso della ricerca, ci si possa avvalere anche di altre tecniche, con l'obiettivo di chiarire aspetti non sempre comprensibili con la sola osservazione. Si possono quindi condurre interviste individuali e di gruppo, raccogliere ed analizzare documenti prodotti dall'organizzazione, ecc.

Per questa ragione, nella nostra ricerca, si è scelto di affiancare, all'osservazione partecipante, l'analisi di documenti prodotti dall'Amministrazione finanziaria e di dati già disponibili.

### 3.5.3 L'analisi dei documenti

L'uso dei documenti prevede l'utilizzo di materiale informativo su un determinato fenomeno, che esiste indipendentemente dal ricercatore.

I documenti vengono prodotti da singoli individui o da istituzioni per finalità diverse da quelle della ricerca sociale<sup>47</sup> e il fatto che la documentazione esista indipendentemente da questa presenta due vantaggi:

1. le informazioni ottenute non sono reattive, cioè non risentono dell'interazione tra ricercatore e soggetto, evitando così possibili distorsioni<sup>48</sup>;
2. le informazioni ottenute possono riguardare anche il passato in quanto, in genere, i documenti sono prodotti in forma scritta. Rientrano, però, in questa categoria, anche le cosiddette "tracce materiali" - come avviene anche in altre discipline come l'antropologia o la storia - e le testimonianze e i ricordi sul proprio passato<sup>49</sup>.

Possiamo individuare due tipologie di documenti utilizzati nella ricerca sociale, sulla base di chi li produce: personali (autobiografie, diari, lettere, testimonianze orali, storie di vita) e istituzionali (*mass media*, testi, manuali, racconti della cultura popolare, materiale giudiziario, documenti della politica, reportistica, rapporti, documenti aziendali e amministrativi).

1. I documenti personali o espressivi<sup>50</sup>: sono di natura "privata" e vengono prodotti dagli individui ad uso riservato. Rientrano, in questa categoria, autobiografie, storie di vita, diari, lettere, testimonianze orali<sup>51</sup>. E' possibile rintracciare 5 tipi di documenti personali raggruppabili in due insiemi:

---

<sup>47</sup> P. Corbetta, *op. cit.*, 1999.

<sup>48</sup> P. Montesperelli, *op. cit.*, 1998.

<sup>49</sup> D. Demazière, C. Dubar, *Dentro le storie. Analizzare le interviste biografiche*, Cortina, Milano, 2000; F. Ferrarotti, "Appunti sul metodo biografico", in *La critica sociologica*, n. 47/1978; F. Ferrarotti, *Storia e storie di vita*, Laterza, Bari, 1981.

<sup>50</sup> P. Guidicini, *Questionari, interviste, storie di vita*, Franco Angeli, Milano, 1995; M. Olangero, C. Saraceno, *Che vita è. L'uso dei materiali biografici nell'analisi sociologica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993; J.S. Bruner, "Life as narrative", in *Social Research*, n. 54/1987.

<sup>51</sup> L'analisi dei documenti personali ha avuto un ruolo centrale nella ricerca storica per la ricostruzione della personalità dei suoi protagonisti. Nella ricerca sociale l'uso dei documenti si colloca in un'altra prospettiva: l'attenzione si sposta verso "la gente comune" per cercare di ricostruire le dinamiche e le

- il primo insieme è composto da documenti scritti quali autobiografie, diari e lettere molto difficili da reperire, perché vengono prodotti dagli individui raramente e in situazioni specifiche; in aggiunta, può accadere che i loro proprietari possono opporsi all'analisi o alla divulgazione. Non essendo stati prodotti per la ricerca, questo sotto tipo di documenti può non contenere tutte le informazioni di cui il ricercatore necessita; inoltre, essi sono poco rappresentativi dei soggetti studiati perché il ricercatore non sceglie i casi da studiare - come accade nell'osservazione - ma analizza ciò che ha a disposizione;
  - il secondo insieme, costituito da testimonianze orali (storie di vita e storie orali), è caratterizzato dalla raccolta sistematica di testimonianze della propria vita raccontate, oralmente, dai soggetti al ricercatore<sup>52</sup>. Sono, infatti, biografie orali stimulate dallo studioso che, però, si limita esclusivamente a “registrare”, intervenendo solo per aiutare il narratore a ricordare. I vantaggi dei documenti orali risiedono, innanzitutto, nel fatto che il ricercatore sceglie chi intervistare e che la base informativa non si limita esclusivamente agli strati sociali superiori. Gli svantaggi sono il rischio della reattività del narratore al ricercatore e l'effetto memoria.
2. I documenti istituzionali<sup>53</sup>: sono di natura “pubblica” e vengono prodotti da organizzazioni o da individui appartenenti alle istituzioni. Rientrano in questa categoria documenti aziendali, verbali di processi, assemblee, riunioni o consigli di amministrazione, discorsi pubblici, articoli di giornale, organigrammi, atti amministrativi, manuali, ecc. Ogni fenomeno della vita associata produce un documento, non c'è un atto istituzionale che non generi un documento. Ogni documento è un prodotto della vita “istituzionale” e studiarli significa, quindi, rilevare la cultura di un'organizzazione. In genere sono testi scritti che si riferiscono sia a momenti particolarmente importanti sia a momenti di vita quotidiana di una realtà aziendale, sistemica, organizzativa. Si distinguono in:
- mezzi di comunicazione di massa: ovvero tutti i prodotti dei *mass media*, pubblicità, articoli di giornale, trasmissioni televisive, siti *web*;
  - narrativa, manuali, testi, ecc.;

---

relazioni sociali a partire dalla visione dei protagonisti stessi. Cfr. R. Bichi, *La società raccontata*, Franco Angeli, Milano, 2000.

<sup>52</sup> Queste tecniche, per le caratteristiche che presentano, sono assimilabili sia alle autobiografie sia all'intervista non strutturata.

<sup>53</sup> P. Corbetta, *op. cit.*, 1999; R. Cipriani (a cura di), *La metodologia delle storie di vita: dall'autobiografia alla life history*, Euroma, Roma, 1995; J.S. Bruner, “The autobiographical process”, in *Current Sociology*, 43, 2/3, 1995.

- materiale giudiziario: sentenze, verbali di processi, trascrizioni di interrogatori, denunce;
- documenti della politica: atti parlamentari, programmi dei partiti, discorsi dei *leader* politici;
- documenti aziendali e amministrativi: bilanci, rapporti annuali, reportistica, *book* aziendali, monitoraggi, ecc.;
- documenti materiali: tracce fisiche da cui risalire alle attività che le hanno prodotti.

L'uso di questi documenti presenta una serie di vantaggi: la non reattività, la possibilità di analisi diacroniche e i costi ridotti.

Gli svantaggi consistono, essenzialmente, nell'eventuale incompletezza delle informazioni e nell'ufficialità della rappresentazione: spesso i documenti non sono la rappresentazione oggettiva della realtà istituzionale, ma solo una rappresentazione ufficiale.

### 3.5.4 Le indagini di clima

Come testimonia la teoria psico - organizzativa, i processi di cambiamento implicano la necessità di un costante confronto tra l'organizzazione ed i soggetti in essa operanti. In tal senso, la comunicazione ed il *feedback* tra gli individui ed il contesto nel quale lavorano costituiscono le leve strategiche del successo dei processi innovativi avviati.

Le aree di intervento coinvolte dal cambiamento riflettono necessariamente gli orientamenti e le rappresentazioni cognitive degli attori organizzativi. La possibilità di attivare efficacemente le iniziative promosse è strettamente connessa, quindi, al modo in cui i dipendenti di un'organizzazione percepiscono i mutamenti nel loro vissuto lavorativo. Diviene, dunque, importante focalizzare l'attenzione sui vincoli e sugli ostacoli che emergono nelle azioni di innovazione che condizionano il funzionamento stesso dell'organizzazione, a più livelli, quali: la *mission*, la definizione degli obiettivi, la strategia globale; i modelli di *leadership* e di coordinamento; i flussi comunicativi (*top down*, *bottom up*, trasversali); la gestione delle risorse umane e gli strumenti di sviluppo organizzativo; la qualità del servizio e i rapporti con il cliente/utente; il clima organizzativo.

Il monitoraggio del cambiamento, effettuato costantemente, consente di rilevare le aspettative, la motivazione e la soddisfazione del personale, cogliendo gli aspetti di criticità che sempre si accompagnano alle innovazioni. È di particolare interesse individuare gli stati d'animo e le percezioni di coloro che vivono quotidianamente la realtà organizzativa, al fine di favorire l'esito positivo dei processi attivati<sup>54</sup>.

In questo ambito, si collocano le analisi di clima come strumento indispensabile per supportare il cambiamento organizzativo, veicolandone i contenuti, i valori, gli obiettivi, le modalità, gli strumenti ecc.

---

<sup>54</sup> Agenzia delle Entrate, *Il clima organizzativo nell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2004.

Il dibattito teorico sul clima ha, ormai, prodotto numerosi studi che, per circa mezzo secolo, hanno animato la riflessione proponendo differenti paradigmi interpretativi, in grado di segnare l'avanzamento e l'evoluzione del percorso analitico<sup>55</sup>. Al di là delle questioni dibattute, un punto d'arrivo da segnalare è relativo alle implicazioni gestionali dell'analisi di clima, non soltanto come elemento conoscitivo, ma anche come strumento d'intervento organizzativo.

I modelli elaborati dalla ricerca, a prescindere dagli specifici contenuti, appaiono talora limitati da un determinismo, a nostro avviso, inadeguato a rappresentare “una volta per tutte” i vissuti delle persone e dei gruppi. Numerose sono le definizioni di clima prodotte. Tra queste, ad esempio: “il clima organizzativo comprende sia le percezioni relative alla struttura sia le percezioni dei rapporti, delle relazioni e delle attività che, all'interno di questa struttura, si instaurano”<sup>56</sup>.

*Schneider* (1978 e 1990), inoltre, afferma che: “il clima organizzativo consiste nel dare senso e ordine a stimoli esterni. È un percorso effettuato a livello individuale che si basa sulle rappresentazioni mentali interne ed attraverso il quale sono ordinati anche gli attributi dell'ambiente di lavoro”<sup>57</sup>.

Per *Quaglino* (2002) il clima si definisce come: “la qualità della rete di tensione collettiva che lega o non lega gli uomini e le donne dell'organizzazione, è lo stare insieme, il lavorare insieme, il piacere di ritrovarsi oppure no, l'eccessiva freddezza che circola nelle relazioni interpersonali, la distanza, oppure anche l'eccessiva informalità, l'eccessivo calore che forse nasconde il bisogno di compensare una qualche mancanza, è la dimensione di misura della relazione che è così difficile da trovare”<sup>58</sup>.

Seguendo quest'ultima indicazione, si può affermare anche che la motivazione, la soddisfazione ed il clima di un gruppo rappresentano dei validi indicatori per verificare attraverso quali modalità il cambiamento organizzativo venga vissuto, elaborato, subito, ostacolato o accolto dal personale. Un'organizzazione attenta a questi indicatori ha la capacità di ascoltare gli individui che ne fanno parte, riuscendo a promuovere tutte quelle iniziative in grado di sostenere con successo i mutamenti desiderati. Ciò non può essere separato dalle ricadute sull'apprendimento collettivo che consolida l'efficace funzionamento di tutti i meccanismi organizzativi, agendo contemporaneamente sull'individuo e sul gruppo. Occorre, dunque, capire le decisioni e le iniziative da prendere in merito ai “fatti

---

<sup>55</sup> G. Quaglino, *Sfidare i climi organizzativi*, in V. Majer, A. D'Amato, *Organizational Questionnaire (M\_Doq)*, Unipress, Padova, 2001.

<sup>56</sup> P. De Vito Piscicelli, *La diagnosi organizzativa*, Franco Angeli, Milano 1984.

<sup>57</sup> B. Schneider, “I climi organizzativi”, in *Psicologia e lavoro*, n. 47/1978; B. Schneider, *Organizational climate and culture*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1990.

<sup>58</sup> G. Quaglino, *Motivazione, clima, soddisfazione: monitorare il cambiamento individuale e organizzativo*, in V. Majer, A. Marcato, A. D'Amato, *La dimensione psicosociale del clima organizzativo*, Franco Angeli, Milano 2002.

organizzativi” (strutturali ed emozionali), in quanto è attraverso questa analisi che è possibile cogliere le reali vicissitudini degli attori di una realtà collettiva. Investire sull’approfondimento della soddisfazione, della motivazione e del clima restituisce ai dipendenti la dimensione del loro vissuto, promuovendo la costruzione di valori e di significati condivisi. In tal senso, la ricerca sul campo permette il monitoraggio dei processi in corso favorendo la conoscenza, l’apprendimento, il *feedback* e la circolazione delle informazioni.

Una ricerca sul clima è, innanzitutto, uno strumento di intervento organizzativo utile alla gestione del “fattore umano” all’interno dei gruppi, soprattutto in termini di conoscenza degli stati d’animo, delle percezioni, dei significati e dei convincimenti dei singoli attori all’interno dell’organizzazione. Questo implica che ogni fenomeno collettivo deve essere interpretato dal punto di vista dei soggetti che (individualmente e collettivamente) vivono ed elaborano tali fenomeni. L’analisi di clima è, dunque, imprescindibile strumento per le organizzazioni impegnate nei processi di cambiamento e per tutti quei contesti collettivi che decidono di investire risorse ed energie nell’innovazione.

Riepilogando, si può affermare che il monitoraggio del clima ha lo scopo di:

- ricostruire la “mappa cognitiva” dell’organizzazione, mediante l’analisi delle percezioni, degli atteggiamenti e delle rappresentazioni che gli individui elaborano sui fatti organizzativi;
- individuare le aree di criticità ed i vissuti problematici relativi a tali fatti;
- definire le linee d’intervento per modificare/migliorare il clima.

Le indagini effettuate presso l’Agenzia delle Entrate - prima, durante e dopo il cambiamento - sono state realizzate per conoscere, promuovere e potenziare i processi di innovazione attuati nell’ambito dell’Agenzia.

I processi di innovazione che, sempre di più, investono la vita delle organizzazioni, impongono la necessità di gestire il cambiamento attraverso la diffusione e la comunicazione di nuovi valori. Diventa centrale, quindi, la conoscenza e l’approfondimento di tutti quegli aspetti problematici che, spesso, costituiscono dei veri e propri ostacoli alle innovazioni che si vogliono promuovere e realizzare.

È importante, cioè, capire non soltanto le modificazioni degli aspetti strutturali come organigrammi, norme, procedure, ecc., ma anche comprendere l’evoluzione delle percezioni individuali, quali idee, sentimenti, stress, motivazioni, ecc., relative a ciò che il personale vive nella propria esperienza di lavoro.

A tale proposito, l’analisi del clima organizzativo si rivela uno strumento conoscitivo fondamentale attraverso il quale la dirigenza di un’organizzazione è in grado di “fotografare” e monitorare l’impatto che i processi di mutamento esercitano sui soggetti coinvolti.

Il clima organizzativo rappresenta una somma dinamica delle percezioni individuali attraverso cui è possibile definire l'immagine di una realtà organizzata, così come essa è vissuta dagli individui che vi operano. Tale somma dinamica è qualcosa di più della semplice addizione delle singole rappresentazioni, in quanto considera anche gli elementi che scaturiscono dall'interazione e dal confronto tra persone, gruppi e organizzazione.

Un'analisi di clima, effettuata in coincidenza di un cambiamento in atto (prima - durante - dopo), consente di valutarne gli effetti e permette di individuare gli strumenti più idonei ad accompagnare i lavoratori nei processi di innovazione organizzativa, limitandone l'ansia e lo stress.

Essa, inoltre, si propone di indicare i percorsi più opportuni per rispondere efficacemente alle aspettative ed agli orientamenti dei dipendenti.

Il monitoraggio del clima consente di ottenere notevoli vantaggi, in termini di tempestività, nell'acquisizione dei dati da rilevare, nella comparabilità dei risultati fra diverse misurazioni, nella tracciabilità di linee di tendenza in diversi momenti della storia dell'organizzazione<sup>59</sup>.

### **3.6 Lo studio delle *best practices* nel settore pubblico**

La ricerca condotta mediante lo studio delle *best practices*, definita come “*the selective observation - of a set of exemplars across different contexts - in order to derive more generalizable principles and theories of management*”, trova ampia diffusione nell'Economia delle Amministrazioni pubbliche<sup>60</sup>.

I processi di riforma a cui il *New Public Management* ha dato avvio negli anni novanta sono stati oggetto di intenso studio da parte della comunità scientifica. Tali studi, spesso, hanno preso le mosse o sono stati avvalorati dall'analisi dei casi che meglio hanno interpretato lo spirito delle riforme e si sono mostrati vincenti nella realizzazione di tali processi<sup>61</sup>.

Si individuano sette elementi necessari affinché una prassi possa essere considerata la migliore<sup>62</sup>:

1. successo durevole;
2. vantaggi quantificabili;
3. innovazione;
4. risultati positivi riconosciuti;
5. replicabilità;
6. rilevanza per i destinatari;
7. generalizzabilità.

Dati questi elementi, la *best practices research* ha il ruolo, non trascurabile, di comunicare i successi per stimolare la fiducia nel cambiamento ma,

---

<sup>59</sup> Cfr. capitolo IV.

<sup>60</sup> “L'osservazione selettiva - di una serie di esemplari in diversi contesti - al fine di ricavare principi generalizzabili e teorie di gestione”. Cfr. S. Ponso, *Studiare la realtà aziendale con il metodo dei casi: il ruolo delle best practices nell'economia delle amministrazioni pubbliche*, in R. Ferraris Franceschi (a cura di), *op. cit.*, 2007.

<sup>61</sup> P. Adinolfi, *op. cit.*, 2004.

<sup>62</sup> S. Ponso, *op. cit.*, 2007.

laddove essi non siano riscontrati o lo siano solo in parte, rischia di generare un facile entusiasmo verso proposizioni arbitrarie, che non sono state sottoposte agli opportuni *test* di validità.

Sulla base della teoria della contingenza, il successo di una prassi si reputa strettamente legato alle condizioni uniche ed irripetibili che si manifestano nel contesto sorgente, così da risultare scarsamente replicabile in contesti differenti<sup>63</sup>. Tale approccio, dunque, mette seriamente in discussione la validità della *best practice research*.

La complessa articolazione del settore pubblico italiano, in unità profondamente differenti, comporta un ulteriore limite alla possibilità di generalizzare i risultati scientifici ottenuti attraverso lo studio di caso, circoscrivendoli entro perimetri determinati, ad esempio, dalla natura dell'Amministrazione o dalla sua dimensione.

Ciononostante, tale metodo di ricerca appare, per le sue caratteristiche, particolarmente adeguato allo studio delle organizzazioni pubbliche in quanto rappresentano dei sistemi in cui le relazioni con l'ambiente sono ancora più intense e numerose rispetto a quelle intrattenute da un'azienda privata: l'inclusione del contesto di riferimento all'interno dell'indagine, tipica del metodo del *case study*, costituisce, pertanto, un significativo punto di forza.

La misura di tale vantaggio cresce in proporzione all'innalzamento del livello di interazione della singola organizzazione con l'esterno: valutare le politiche ed i programmi pubblici significa valutare, oggi più che in passato, l'azione coordinata di una quantità di soggetti non strettamente riconducibili all'organizzazione oggetto di studio<sup>64</sup>.

Diventa quindi essenziale, per individuare delle relazioni causali fondate e per valutare la trasferibilità di una *best practice* entro contesti differenti da quello in cui è stata osservata, includere nell'analisi gli elementi, essenziali o di supporto, necessari o facoltativi, che la caratterizzano, allo scopo di apprezzare il contributo di ciascuno di essi al risultato finale.

Lo studio della realtà organizzativa, nella quale confluiscono una quantità di elementi soggettivi scarsamente "operativizzabili", richiede un approccio più destrutturato rispetto alla rigidità degli schemi proposti nell'ambito della metodologia di ricerca quantitativa.

La complessità delle relazioni che un'organizzazione, in quanto sistema aperto, intrattiene con l'ambiente determina confini organizzativi sempre più sfumati. Ciò induce a preferire metodi di ricerca che includano il contesto di riferimento nell'analisi. Tra questi, il metodo del *case study* appare di sicuro rilievo, a maggior ragione nell'Economia delle Amministrazioni pubbliche, per le quali il grado di apertura verso l'ambiente è notevole e va aumentando in virtù della sempre maggiore

---

<sup>63</sup> G. Bonazzi, *op. cit.*, 2002; J.G. March, H.A. Simon, *op. cit.*, 1970; R.W. Scott, *op. cit.*, 1994.

<sup>64</sup> M. Fedele, *Il management delle politiche pubbliche*, Laterza Bari, 2002; G. Reborà, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999.

interazione con gli interlocutori esterni. Non sono trascurabili, tuttavia, i limiti di tale metodo, soprattutto in termini di generalizzabilità dei risultati. Mentre i metodi di ricerca quantitativa possono contare sul supporto delle tecniche statistiche, per mezzo delle quali misurare la significatività dei risultati ottenuti, lo studio di caso deve sopperire a tale carenza con la profondità e l'accuratezza dell'analisi.

In quanto tale, la *best practice research* ha una sorta di responsabilità ideale dei risultati, positivi e negativi, prodotti dall'implementazione in altri contesti delle asserzioni teoriche a cui giunge, in virtù della quale il ricercatore ha il dovere di svolgere, con accuratezza, l'attività di ricerca.

La *best practice research* - ed in generale gli studi aziendali - non mirano a produrre un corpo di regole prescrittive, ma ad evidenziare atti generali alla base delle relazioni che possono essere individuate tra azioni e risultati: formulare, cioè, non precetti ma principi in grado di guidare l'azione autonoma e critica degli utilizzatori verso il raggiungimento degli stati di desiderabilità.



# CAPITOLO IV

## Cambiamento organizzativo e gestione delle risorse umane: il caso Agenzia delle Entrate

### Sommario

- 4.1 Il cambiamento nella e della Pubblica Amministrazione italiana
- 4.2 Un nuovo modello di organizzazione pubblica: le Agenzie
- 4.3 Il cambiamento dell'Amministrazione finanziaria italiana
  - 4.3.1 Dalla *governance* dipartimentale alla *governance* di Agenzia
  - 4.3.2 Le determinanti del cambiamento dell'Amministrazione finanziaria
  - 4.3.3 La gestione del cambiamento dell'Amministrazione finanziaria
- 4.4 Le Agenzie fiscali: caratteristiche generali
  - 4.4.1 L'Agenzia del Demanio
  - 4.4.2 L'Agenzia delle Dogane
  - 4.4.3 L'Agenzia del Territorio
  - 4.4.4 L'Agenzia delle Entrate
- 4.5 La gestione delle risorse umane nel processo di cambiamento dell'Agenzia delle Entrate
- 4.6 Strumenti di *Human Resources Management* all'Agenzia delle Entrate
  - 4.6.1 Selezione e reclutamento
  - 4.6.2 La valutazione
  - 4.6.3 La formazione
  - 4.6.4 La comunicazione
- 4.7 Le indagini sulle aspettative del personale
  - 4.7.1 Marzo 1999: la prima rilevazione
  - 4.7.2 Ottobre 2003: la seconda rilevazione
  - 4.7.3 Giugno 2007: la terza rilevazione
- 4.8 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa delle Entrate
- 4.9 Le criticità e i nodi irrisolti



#### **4.1 Il cambiamento nella e della Pubblica Amministrazione italiana**

I profondi cambiamenti che hanno caratterizzato, negli ultimi anni, la società e lo scenario socio-economico, hanno definitivamente modificato il tradizionale e consolidato modello di Pubblica Amministrazione: sono nati nuovi bisogni, sia a livello di sistema, sia per singole categorie di cittadini, che hanno costretto le Amministrazioni ad adeguarsi e modificare intensamente le proprie modalità di funzionamento e quelle di approccio al cittadino<sup>1</sup>. Dagli anni novanta ad oggi i Governi che si sono succeduti in Italia si sono impegnati, con forte determinazione, nell'innovazione dell'apparato amministrativo e nel riordino delle strutture della P.A., con lo scopo di migliorare e ridefinire i rapporti istituzionali e quelli tra i cittadini e lo Stato.

La riforma del settore pubblico italiano, infatti, iniziata nel corso degli anni novanta, era divenuta ormai improrogabile. La necessità di migliorare l'organizzazione e le modalità di gestione era un'esigenza, non solo delle Amministrazioni pubbliche - le quali avvertivano l'urgenza di aumentare il rendimento istituzionale migliorando la qualità dei servizi erogati - ma soprattutto dei cittadini, degli imprenditori e dei portatori di interesse i quali, chiamati a confrontarsi quotidianamente con i servizi pubblici, erano diventati molto più attenti, informati ed esigenti rispetto al passato.

La P.A. vive, ancora oggi - senza soluzione di continuità e a distanza di venti anni dall'inizio dei processi di riforma - rilevanti trasformazioni, con una sostanziale spinta verso il federalismo amministrativo e la connessa applicazione di principi quali sussidiarietà e decentramento, finalizzati a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi, anche cogliendo al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie<sup>2</sup>.

Ampliare, modificare e migliorare la qualità e la quantità dei servizi erogati deve necessariamente coniugarsi con rilevanti mutamenti interni al sistema organizzativo, che vanno ad incidere significativamente sul lavoro pubblico.

Il confronto più o meno sistematico con i paesi esteri ha indicato una strada percorribile: riformare internamente la Pubblica Amministrazione, rendendola più flessibile ed adeguata al mutamento dei tempi.

Per attuare questo cambiamento, però, era necessaria una riorganizzazione che coinvolgesse le strutture, le modalità gestionali, le procedure e l'impostazione del lavoro, secondo i nuovi paradigmi gestionali del *New Public Management*<sup>3</sup> che preconizzavano l'avvento dello stato manageriale. Il mondo occidentale, infatti, negli anni '70, si trovava di fronte alla duplice sfida dell'inefficienza amministrativa e del *deficit* pubblico, con l'evidente

---

<sup>1</sup> L. Hinna, F. Monteduro, *Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne Editrice, Roma, 2006.

<sup>2</sup> E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano, 2005; G. Negro, *L'organizzazione snella nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2005.

<sup>3</sup> C. Pollit, G. Bouckaert, *op. cit.*, 2001; M. Meneguzzo, "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il *New Public Management*. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", *Azienda Pubblica*, n. 6/1997.

necessità di agire sulla qualità dei servizi, su una migliore amministrazione dei programmi di assistenza pubblica, promuovendo una maggiore e consapevole assunzione di responsabilità da parte dei funzionari.

Dagli anni '70 l'immagine dello Stato che dirige la società unilateralmente, con il monopolio del potere e della legislazione, viene messa in crisi: cade il sostegno al dirigismo centralista delle organizzazioni pubbliche e la globalizzazione dei commerci si è già avviata da tempo, ma è in questo periodo che, probabilmente, essa supera la sua soglia critica. La crisi economica indotta dall'aumento del prezzo del petrolio può considerarsi all'origine della crisi del tradizionale modo di pensare il settore pubblico nei paesi industrializzati. Si apre, insomma, il dibattito sulla P.A. e i suoi costi: al settore pubblico viene richiesto un recupero di efficienza<sup>4</sup>.

Gli anni '80 portano, in diversi settori produttivi, una notevole iniezione di cultura del mercato e della concorrenza. Nel settore delle banche e del trasporto aereo i cittadini si abituano a livelli di assistenza al cliente più alti. Le aspettative sulla qualità dei servizi salgono e si fa strada la consapevolezza che il modo migliore per fare progressi non è necessariamente attraverso l'attività di una costosa burocrazia statale - che, anzi, in un certo modo, viene delegittimata - mentre il settore privato (*profit* e *no-profit*) viene indefettibilmente rappresentato come il più efficace.

A partire dagli anni '80, nei paesi anglosassoni, (a iniziare è stata la Nuova Zelanda) vengono avviate una serie di riforme della Pubblica Amministrazione ispirate a un nuovo paradigma. La spinta verso il cambiamento viene favorita dalle nuove agende politiche neoliberali che individueranno, nel mercato, le modalità organizzative più soddisfacenti.

Gli imperativi del *New Public Management* spingono al perseguimento di una netta separazione fra funzioni politiche e funzioni più strettamente amministrative, all'introduzione della competizione e alla contrattualizzazione dei rapporti di fornitura di servizi pubblici, al ridimensionamento degli apparati amministrativi e alla loro divisione in unità organizzate per servizio o per prodotto, all'adozione di stili di gestione ispirati al *management* privato, alla definizione di *standard* di servizio formalizzati e facilmente verificabili, alla misurazione delle *performance* e al controllo sui risultati<sup>5</sup>.

Quali che fossero i valori di riferimento del settore pubblico, l'aspirazione a riformarlo ha assunto le connotazioni di una "pandemia" e i valori del *New Public Management* sono stati propagandati dalle più influenti organizzazioni transnazionali (Ocse, Fmi e Banca mondiale), come il metodo brevettato per costruire governi e amministrazioni moderni<sup>6</sup>.

Le soluzioni pratiche volte ad ottenere questi cambiamenti sono la devoluzione di poteri verso la periferia, il controllo sugli apparati pubblici

---

<sup>4</sup> P. Adinolfi, *op. cit.*, 2004.

<sup>5</sup> C. Pollit, G. Bouckaert, *op. cit.*, 2001.

<sup>6</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995.

per favorire l'assunzione di responsabilità, la garanzia della libertà di scelta agli utenti, il miglioramento della gestione delle risorse umane, l'ottimizzazione delle potenzialità informatiche e il miglioramento nella qualità della regolazione.

Il *New Public Management* è una metodologia che si iscrive nelle teorizzazioni cosiddette dello "Stato minimo", è un'affermazione della superiorità del settore privato ed è un tentativo di introdurre, nel pubblico, i meccanismi del mercato e della competizione: ne consegue, quindi, per l'Amministrazione pubblica, un ricorso all'iniziativa individuale, alle privatizzazioni e a meccanismi di mercato, considerati come promotori di efficienza ed efficacia dell'azione.

Il settore privato - i cui valori sono riassumibili nella dottrina delle tre "E", efficacia, efficienza, economicità - "tende a essere migliore nello svolgimento di attività economiche, nell'innovazione, nel replicare gli esperimenti di successo, nell'adattarsi ai cambiamenti più rapidi, nell'abbandonare le attività obsolete e nello svolgere compiti complessi o ad alto contenuto tecnico"<sup>7</sup>.

Il *New Public Management* giunge a dispiegare la sua influenza nei paesi del Nord Europa (dove sfida i concetti della "probità del settore pubblico"), nell'area di influenza amministrativa tedesca (dove mette in crisi "l'obbedienza amministrativa di stampo prussiano") e in Francia e nei paesi dell'area mediterranea (dove pone in discussione l'idea di "interesse generale" garantito dallo Stato).

I critici delle nuove tendenze privatistiche e manageriali si raccolgono sotto quello che viene definito il movimento della *Traditional Public Administration*. Secondo questi oppositori del *New Public Management*, la privatizzazione impedisce il lavoro di squadra nell'Amministrazione e annulla la dimensione etica del *decision making* pubblico. A lungo, tuttavia, nessuno è parso in grado di fornire nuove alternative al managerialismo anglosassone e chi contava su un rapido esaurimento delle spinte liberistiche indotte dall'internazionalizzazione è rimasto deluso.

In ogni paese le teorie del *New Public Management* vengono filtrate e applicate con notevoli adattamenti alle peculiarità del caso e alle esigenze culturali locali. Non vi è dunque una tendenza globale verso un modello uniforme di *New Public Management*, i cui paradigmi non sono stati universalmente accettati. Nei paesi *mittle* europei e mediterranei, le idee di managerialità, di imprenditorialità privata e di mercato competitivo non sono state ancora pienamente adottate con uguale entusiasmo come modelli per il settore pubblico e, anzi, in alcuni contesti, soprattutto quello francese - dove la presenza dello Stato è, tradizionalmente molto sentita - vengono rifiutati con forza.

Il cambiamento dell'Amministrazione pubblica può avvenire solo tramite interventi contestuali, che consentano di governare in modo equilibrato la

---

<sup>7</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *op. cit.*, 1995.

dinamica del sistema, secondo una logica di processo capace di attivare “circoli virtuosi”.

Queste considerazioni preliminari inducono a ritenere che molti dei fallimenti nel rinnovamento della macchina dello Stato siano dovuti al fatto di “fare le cose corrette nel modo sbagliato”, ovvero di riporre eccessiva fiducia nei meccanismi, in presenza di una scarsa capacità di gestire processi in modo sistematico<sup>8</sup>. Se il cambiamento è il fattore di successo più determinante, in eguale misura è anche il più difficile da realizzare, non solo per la diversità degli attori “in gioco” ma, soprattutto, per la grande incertezza che ogni azione riformatrice genera.

Il modello organizzativo su cui si è scelto di basare la P.A. è stato, in passato, il modello burocratico<sup>9</sup>, che definisce un sistema organizzativo chiuso, dove le regole riducono al minimo i margini di autonomia e discrezionalità: per tutto ciò che non è possibile disciplinare in anticipo si ricorre alla gerarchia. Nel modello burocratico, per giungere ad una decisione, è necessario interessare l’intera catena gerarchica e questo determina la paralisi del processo decisionale.

Il cambiamento dell’Amministrazione pubblica, quindi, deve ricercarsi non tanto nella definizione di nuovi principi generali o di nuovi modelli ottimali, sicuramente più razionali, ma attuando soprattutto interventi capaci di rompere i “circoli viziosi”, agendo contestualmente sui vari elementi che compongono il sistema organizzativo<sup>10</sup>:

- sulla struttura di base: la scelta del modello organizzativo deve attribuire un’elevata autonomia decisionale, in quanto i soggetti che interpretano i ruoli organizzativi ai vari livelli concorrono all’ottenimento del risultato;
- sulla professionalità del personale, attraverso un sistema di selezione, di formazione e di sviluppo della professionalità che sposti l’attenzione:
  - a. dal contenuto di compiti, mansioni, funzioni, operazioni e atti alle relazioni che collegano gli stessi;
  - b. da una professionalità specialistica, competente e responsabile per le attività affidate, ad una capace di valutare e massimizzare il contributo che i processi gestiti danno al funzionamento generale della struttura organizzativa.

Le Amministrazioni dello Stato devono porsi, rispetto al cambiamento, come sistema “proattivo”, aperto alle sollecitazioni di un contesto esterno sempre più instabile e mutevole, mettendo in campo forte flessibilità strategica ed operativa attraverso un processo continuo di *change*

---

<sup>8</sup> E. Borgonovi, *op. cit.*, 2005.

<sup>9</sup> R. Mele, *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003.

<sup>10</sup> F. Butera, B. Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni. Una proposta*, Franco Angeli, Milano, 2009; G. Reborà, “Reinventare l’Amministrazione”, *Azienda pubblica*, n. 3/1995; G. Reborà, “Il cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione”, *Azienda pubblica*, n. 1/1998.

*management*, da pianificare nel medio periodo e collegato con le strategie di gestione delle risorse umane, nonché con i piani di azione funzionali<sup>11</sup>.

Il modello scelto in Italia, per un effettivo e positivo cambiamento delle AA.PP., è quello dell'Agenda, anche a seguito delle esperienze e dei risultati conseguiti da altri Paesi che lo hanno attuato, quali Spagna, Svezia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Nuova Zelanda.

La creazione delle Agenzie fiscali e, nello specifico delle Entrate, ben si colloca in questo nuovo scenario caratterizzato, tra l'altro, dall'evoluzione dell'economia dei servizi che è sempre più basata sull'informazione e sulla conoscenza, nella quale il valore e la ricchezza non sono più creati solo dalle tecnologie o dai brevetti, ma dalle competenze che risiedono nell'organizzazione e nelle sue persone<sup>12</sup>.

Da una logica di tipo burocratico, fortemente legata a criteri politico-amministrativi, si è passati ad una visione di stampo aziendale che punta alla semplificazione dell'azione amministrativa ed all'orientamento delle scelte strategiche delle Amministrazioni centrali e periferiche verso il perseguimento di obiettivi di *performance* e di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, fruitori dei servizi.

Questa differente visione ha generato l'introduzione di una nuova cultura gestionale e, con essa, di nuove forme di gestione dei servizi<sup>13</sup>.

Si può allora asserire che la risposta alle inefficienze manifestate in diversi casi dalla P.A. possa essere:

- ove possibile, un'esternalizzazione delle attività a soggetti con requisiti e modalità operative più consone alla soddisfazione delle esigenze della collettività (ricorso al mercato e a meccanismi concorrenziali);
- in altri casi, un vero e proprio cambiamento di mentalità e un'apertura verso forme di gestione più flessibili e meglio rispondenti agli obiettivi prefissati (nuovi modelli organizzativi e innovative modalità di gestione).

È in questa seconda prospettiva che, nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, si è assistito al passaggio dal modello di "governance dipartimentale" al modello di "governance d'Agenda".

Con la creazione degli uffici unici delle Entrate del Ministero delle Finanze - che attivò un processo pluriennale per riorientare l'Amministrazione al servizio e ai cittadini, avviando progetti integrati di carattere legislativo, organizzativo, tecnologico, formativo - è stata adottata una metodologia che affronta sia gli aspetti *hard* che *soft* dell'innovazione e del cambiamento, ossia la struttura e i processi sociali del mutamento, che

---

<sup>11</sup> Cfr. M. Carceri, R. Cattaneo (a cura di), *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Laterza, Bari, 1999; P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *Come organizzare le aziende per affrontare i cambiamenti tecnico-produttivi e ambientali*, Franco Angeli, Milano, 1976.

<sup>12</sup> L. Fumagalli, P. Di Cioccio, *L'outsourcing e i nuovi scenari della terziarizzazione. La centralità delle persone nelle aziende di servizi*, Franco Angeli, Milano, 2002.

<sup>13</sup> D. Bodega, *op. cit.*, 1996.

coinvolge tutto il personale dell'Amministrazione finanziaria in un processo di miglioramento delle modalità di lavoro e delle competenze individuali e che ha permesso di sviluppare l'attitudine ad assumersi la responsabilità della riforma.

La scelta del modello e lo sviluppo del personale sono gli elementi che un'organizzazione pubblica deve riconoscere come trainanti e determinanti di un processo di cambiamento, estremamente complicato, ma necessario e non più derogabile, in quanto sono molteplici le richieste per un'Amministrazione adeguata al mutare dei tempi, più trasparente, efficiente e moderna, capace di rispondere alle esigenze dei cittadini.

In base a queste premesse - attraverso la metodologia dello studio di caso, illustrata nel III capitolo - questo lavoro prosegue esaminando la gestione del cambiamento organizzativo, che ha portato alla separazione delle attività operative da quelle politiche in seno al Ministero delle Finanze attraverso la creazione delle Agenzia fiscali (nello specifico si analizzerà l'Agenzia delle Entrate), nonché i possibili modelli di sviluppo delle competenze del personale pubblico rilevando, in concreto, l'applicazione di un approccio di gestione *competence based* attraverso la costruzione e l'uso del modello delle competenze presso le Entrate.

La trattazione del caso, quindi, mette in luce la centralità delle persone, vere protagoniste del cambiamento: un'attenta gestione del personale, durante il processo di trasformazione, ha permesso di raggiungere l'accettazione del cambiamento e un buon livello di integrazione, governando, al meglio, le resistenze al mutamento emerse o latenti.

#### **4.2 Un nuovo modello di organizzazione pubblica: le Agenzie**

I processi di riforma, intrapresi negli ultimi anni nel nostro sistema amministrativo, hanno riportato l'attenzione della dottrina sulla struttura organizzativa propria del "modello Agenzia", quale sistema in grado di soddisfare le esigenze di flessibilità, efficienza e rapidità dell'azione pubblica.

Le Agenzie pubbliche sono enti facenti parte della P.A. - distinte dall'organizzazione ministeriale e, quindi, riconoscibili da soggetti terzi ma da questa non troppo "distanti"<sup>14</sup> - che svolgono una funzione pubblica e sono sottoposte ad una forma di direzione o vigilanza da parte di un organo politico (Governo, Ministero, Giunta regionale, provinciale o comunale)<sup>15</sup>.

In Italia, fin dagli anni '80, sono stati istituiti, in settori specifici della P.A., degli enti, che il legislatore ha chiamato "Agenzie"<sup>16</sup>, senza peraltro

---

<sup>14</sup> La cosiddetta *arm's length* o "distanza di un braccio", che dovrebbe intercorrere tra Ministero e Agenzia.

<sup>15</sup> P. Duret, *Autorità ed Agenzie e l'Amministrazione in cammino*, in P. Cavalieri, G. Dalle Vedove, P. Duret (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, Cedam, Padova, 2003; J.K. Galbraith, *The new industrial state*, Houghton Mifflin, Boston, 1967; C. Pollit, G. Bouckaert, *op. cit.*, 2001.

<sup>16</sup> Alle Agenzie istituite dalle leggi nazionali si aggiungono quelle istituite dalle leggi regionali, specie nei settori della sanità, dell'ambiente, del lavoro, dell'agricoltura, dei beni culturali.

attribuire loro alcuna particolare regolamentazione<sup>17</sup>. Tra i tratti comuni si pone l'accento sulle funzioni svolte, che sono di natura essenzialmente operativa e strumentale: le prime Agenzie, infatti, sono state costituite per rispondere ad un'esigenza di *expertise* e di competenze tecnico-scientifiche non facilmente reperibili all'interno delle Amministrazioni e tali da richiedere l'istituzione di separati organismi o enti<sup>18</sup>. Il ricorso all'Agenzia, quindi, si giustifica in presenza di funzioni prevalentemente specialistiche ed esecutive, che richiedono particolare professionalità, specifiche conoscenze e modalità di organizzazione del lavoro, nonché apposite condizioni di autonomia<sup>19</sup>.

Organismi di questo tipo, quindi, erano già presenti in ambiti particolari del nostro ordinamento; tuttavia, proprio perché limitati a specifiche aree di intervento, non erano sorretti da alcuna autonoma regolamentazione giuridica di carattere generale<sup>20</sup>.

L'analisi sulle Agenzie sorte prima del 2000 offre un quadro estremamente disperso e frammentato, tanto da alimentare il dubbio che il termine "Agenzia" fosse impiegato per assimilare realtà molto diverse quanto a natura istituzionale (enti pubblici più o meno strumentali, Autorità amministrative indipendenti, società per azioni a controllo pubblico), a modello organizzativo interno (con organi di vertice di carattere monocratico o collegiale), a funzioni assegnate (consultive, tecniche, operative), a fondamento costitutivo (da finalità di sottrazione all'indirizzo politico a finalità, opposte, di accentuazione della strumentalità dei compiti)<sup>21</sup>.

Altra parte della dottrina, quella prevalente, era invece concorde nel qualificare le Agenzie come enti pubblici e, in particolare, come "enti non territoriali e non economici, a struttura istituzionale, dotati di autonomia funzionale per lo svolgimento di attività tecniche"<sup>22</sup>.

La discussione rimaneva aperta, tuttavia, sulla possibilità di rintracciare significativi e inequivocabili aspetti comuni tra le varie Agenzie, tali da consentirne una trattazione unitaria, o piuttosto ricomprendere nella stessa categoria una serie di figure amministrative ed organizzative tra loro diverse, utilizzando il vocabolo "agenzia" come traduzione del termine

---

<sup>17</sup> Si ritiene che tale termine sia stato scelto semplicemente perché più "efficace" da un punto di vista politico. Cfr. L. Casini, "Le Agenzie amministrative", in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2003.

<sup>18</sup> G. Vespertini, *Le Agenzie*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>19</sup> M. Maggio, "Le agenzie pubbliche: strumento di ordinaria amministrazione del futuro?", in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 5/1999; S. Soricelli, *Le Agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Jovene, Napoli, 2002.

<sup>20</sup> F. Manocchio, "Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali", in *Le istituzioni del federalismo*, n. 22/2001.

<sup>21</sup> F. Merloni, "Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei Ministeri", in *Diritto Pubblico*, n. 3/1999.

<sup>22</sup> G. Arena, voce "Agenzia amministrativa", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*.

anglosassone “*agency*”, indicante semplicemente un “organo della Pubblica Amministrazione non inserito nell’organizzazione ministeriale”<sup>23</sup>.

Il modello Agenzia nasce in Svezia, fin dal 1700, come modulo organizzativo della Pubblica Amministrazione e, in generale, prevede la creazione di un rapporto convenzionale tra un “*principal*” (es.: il Ministero dell’Economia e delle Finanze o, come sarebbe più corretto, il Dipartimento delle finanze) e un “*agent*” (es: le quattro Agenzie fiscali), al quale sono conferiti un certo numero di poteri per agire nell’interesse del *principal*. Il modello si è diffuso, gradualmente, presso altri ordinamenti, ivi compreso quello comunitario, con notevoli variabili funzionali ed organizzative, legate ai contesti amministrativi e sociali nei quali è stato impiegato.

In linea di massima, si può affermare che questo modulo organizzativo si pone come alternativa al modello ministeriale, secondo una ripartizione di competenze riconducibile, sostanzialmente, a tre tipologie:

1. vi sono anzitutto alcuni Paesi, come appunto la Svezia, in cui le Agenzie costituiscono il modello tipico di organizzazione pubblica;
2. in altri Paesi - e segnatamente nel Regno Unito e negli Stati Uniti - si riscontra, invece, l’opzione per una scelta intermedia: convivono, a fianco delle burocrazie ministeriali, diversi tipi di Agenzie autonome, il cui livello di indipendenza muta notevolmente a seconda dell’ente considerato e delle funzioni attribuite;
3. vi sono infine altri Paesi, tra cui Francia, Germania e Italia, caratterizzati da un pluralismo amministrativo in cui è decisamente prevalente il modello di organizzazione per aree di competenza, basato sulle tradizionali strutture ministeriali, senza che ciò escluda che esse convivano con Autorità indipendenti e Agenzie.

Il personale di queste organizzazioni è in prevalenza pubblico e, in generale, si assume che il finanziamento delle attività, laddove le stesse non siano in grado di generare un flusso di entrate in grado di coprire interamente le spese, sia realizzato dallo Stato o da altro soggetto pubblico (il che significa che le Agenzie, anche laddove abbiano un bilancio autonomo, rientrano nell’ambito del bilancio dello Stato o dell’Amministrazione di riferimento)<sup>24</sup>.

Anche se le soluzioni adottate non sono uguali dappertutto, le motivazioni di fondo per la scelta del modello agenziale possono essere sintetizzate nella necessità di:

- tracciare una netta distinzione tra politica (livello strategico - decisionale) e amministrazione (livello tecnico - operativo);
- assicurare maggiore autonomia operativa e, quindi, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali.

---

<sup>23</sup> S. Piazza, *Il problema delle agenzie tra crisi del sistema ministeriale e nuove forme di organizzazione dell’amministrazione*, Documenti di ricerca del Centro Bachelet, Roma, 1999.

<sup>24</sup> Cfr. E. Ongaro (a cura di), *Le Agenzie pubbliche*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.

Fino al 2000, quindi, l'unico elemento di novità, rispetto alle figure tradizionali, sembra rappresentato dalla sola qualificazione di "Agenzie", dal solo *nomen iuris*, cui non corrisponderebbe un particolare regime giuridico perché le Agenzie create a partire dagli anni '80, fino alla riforma del 1999, non si differenziano dagli enti pubblici esistenti nel nostro ordinamento<sup>25</sup>.

Il decreto legislativo n. 300 del 1999, invece, ha dettato - per la prima volta nel nostro ordinamento - una disciplina generale contenente gli elementi comuni del modello organizzativo dell'Agenzia, rimettendo tuttavia ai singoli articoli istitutivi la determinazione puntuale dei compiti e la possibilità di introdurre eventuali varianti.

### **4.3 Il cambiamento dell'Amministrazione finanziaria italiana**

Prima della seconda guerra mondiale, con il Regio Decreto Legislativo 7 agosto 1936, n. 1939 era stata definita l'articolazione interna del Ministero delle Finanze.

A livello provinciale operavano le Intendenze di Finanza, istituite già dal 1869, con il compito di sovrintendere e coordinare tutti gli uffici finanziari della provincia; il loro prestigio era andato via via riducendosi, sia per il venir meno di diverse funzioni, che per l'inadeguatezza dei compiti e delle modalità operative, spesso caratterizzate da un formalismo esasperato, rispetto all'evoluzione del contesto di riferimento.

Agli inizi degli anni Settanta l'assetto centenario dell'apparato amministrativo appariva ormai inadeguato a gestire uno scenario caratterizzato dall'aumento esponenziale del numero delle dichiarazioni dei redditi e dalla complessità dei tributi.

La Legge n. 825 del 1971 delegava, al Governo, l'attuazione della riforma tributaria, prevedendo una trasformazione anche delle strutture che, però, non venne realizzata anche se, tra il 1972 ed il 1973, vennero emessi decreti relativi ad altri punti della riforma.

Contestualmente vennero istituiti gli Uffici Provinciali dell'Imposta sul Valore Aggiunto; a seguire, nel 1980 il Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî (SeCIT) ed i Centri di Servizio delle imposte dirette; nel 1989 il Servizio Centrale della riscossione. Il tutto, però, senza un disegno organico.

Fino agli anni novanta l'Amministrazione finanziaria rimase articolata in undici direzioni generali, dedicate ciascuna ad una specifica tipologia di tributo o di materia, con un proprio ruolo del personale, propri sistemi e procedure: si operava a "compartimenti stagni".

La Legge n. 349 del 1989 aveva delegato il governo a riformare l'Amministrazione doganale; la riorganizzazione venne estesa anche al resto dell'Amministrazione finanziaria con la Legge n. 358 del 1991, con l'obiettivo dell'unificazione e del coordinamento delle funzioni omogenee,

---

<sup>25</sup> C. Corsi, *Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino, 2005.

introducendo elementi volti a favorire la programmazione ed il coordinamento delle attività, il decentramento, l'autonomia funzionale, la flessibilità e lo snellimento delle procedure. La riforma venne attuata col D.P.R. n. 287 del 1992.

Accanto alle dieci direzioni generali esistenti (tante erano rimaste dopo la trasformazione delle Dogane) e del Servizio Centrale della riscossione, vennero istituiti i Dipartimenti delle Entrate e del Territorio, secondo un'organizzazione di tipo funzionale.

I dipartimenti erano articolati su tre livelli: centrale, con funzioni di programmazione generale, indirizzo e coordinamento; regionale, per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento e la vigilanza sugli uffici dipendenti; periferico - locale con funzioni operative (Uffici delle Entrate e del Territorio, che sostituivano, riunificandone le competenze, rispettivamente i soppressi uffici delle imposte dirette, dell'Iva, del registro e quelli del catasto e conservatorie).

L'emanazione dei regolamenti si rivelò particolarmente laboriosa; in particolare, quello relativo agli uffici delle Entrate, fu emanato solo nel febbraio 1997.

A far ritardare la realizzazione della parte più qualificante della riforma e cioè la creazione di uffici con competenze unificate, si aggiunsero, inoltre, le difficoltà logistiche di reperimento delle sedi idonee ad ospitare le nuove strutture.

La riforma, datata 1991-1992, si è completata solo a fine 2002, con l'attivazione di tutti gli Uffici delle Entrate; nel contempo, però, ha preso il via la nuova riforma che ha portato all'istituzione delle Agenzie fiscali.

La vera svolta, che permette di poter individuare, anche all'interno del nostro ordinamento, una figura relativamente unitaria di Agenzia, si ha a partire dalla legge n. 59 del 1997. In essa sono riportate chiare indicazioni al legislatore delegato per la riorganizzazione dell'ordinamento ministeriale, al fine di realizzare la maggiore concentrazione possibile di funzioni e di compiti amministrativi uniformi o collegati, all'interno di strutture unitarie e compatte, denominate Agenzie, improntate a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Nel dare attuazione a questi principi, il decreto legislativo n. 300 del 1999 ha ridefinito il numero e le missioni istituzionali dei Ministeri, generalizzando l'uso delle Agenzie pubbliche e definendole in modo positivo quali "strutture che svolgono funzioni tecniche, operative e strumentali fino ad allora esercitate dai Ministeri e da altri enti pubblici".

La riforma della Pubblica Amministrazione centrale rappresenta un passo fondamentale nell'affermazione di questo modello organizzativo in quanto l'istituzione delle Agenzie costituisce uno dei punti qualificanti dell'intero processo di riordino del sistema pubblico.

Le ragioni per cui è stato superato il modello ministeriale generalista, in favore di uno più flessibile, definito "per Agenzie", sono organizzative (reclutamento, formazione, avanzamenti di carriera, approvvigionamenti,

etc.) ma anche “culturali”: la creazione delle quattro Agenzie, infatti, rappresenta - per l’Amministrazione finanziaria - il tentativo sia di superare le rigidità burocratiche dipartimentali proprie dei Ministeri, sia di realizzare una maggiore efficienza e incisività dell’azione amministrativa, nella consapevolezza che una macchina così complessa - alla quale sono affidati compiti che richiedono grande efficienza operativa come quello di reperire le risorse destinate al funzionamento dello Stato e al sostegno dell’economia garantendo, al tempo stesso, l’equità complessiva del sistema - non poteva più operare con i tempi e i vincoli della generalità della Pubblica Amministrazione.

Le Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio e Demanio), enti pubblici non economici<sup>26</sup> sono entrate in funzione il 1° gennaio 2001. Esse rappresentano un nuovo modulo organizzativo della Pubblica Amministrazione italiana e il punto di partenza di un innovativo rapporto tra Stato e cittadino-contribuente.

L’esigenza di riforma era profondamente sentita già negli anni ‘80 e ‘90, come risultato di un processo di cambiamento che cominciava a interessare un po’ tutti i settori dell’Amministrazione pubblica<sup>27</sup>.

Tratti portanti di tale “rivoluzione” sono da ricercarsi principalmente nella necessità di operare una distinzione più marcata tra indirizzo politico e atti di gestione vera e propria, ridurre il numero dei Ministeri e degli enti pubblici, riformare il regime giuridico dei pubblici impiegati e realizzare un progressivo decentramento di poteri, introducendo il principio di sussidiarietà. Tutto ciò per rispondere all’esigenza di risanamento della finanza pubblica e di razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie.

Le Agenzie fiscali godono di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria e sono poste sotto la vigilanza del Ministro dell’Economia e delle Finanze (fig. 9), che esercita il potere di controllo mediante approvazione, anche nel merito, delle deliberazioni relative a statuti, regolamenti ed atti di carattere generale, nonché dei bilanci e dei piani di investimento; sono sottoposte, altresì, al controllo sui risultati della gestione finanziaria da parte della Corte dei Conti, che riferisce al Parlamento<sup>28</sup>.

La contropartita dell’autonomia di gestione è la responsabilizzazione delle Agenzie su obiettivi precisi, fissati in una Convenzione con il Ministro e verificati *ex post*<sup>29</sup>.

L’atto convenzionale è l’elemento negoziale finale di una sorta di “procedimento a cascata” che vede nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria le prime specificazioni degli obiettivi e dei vincoli

---

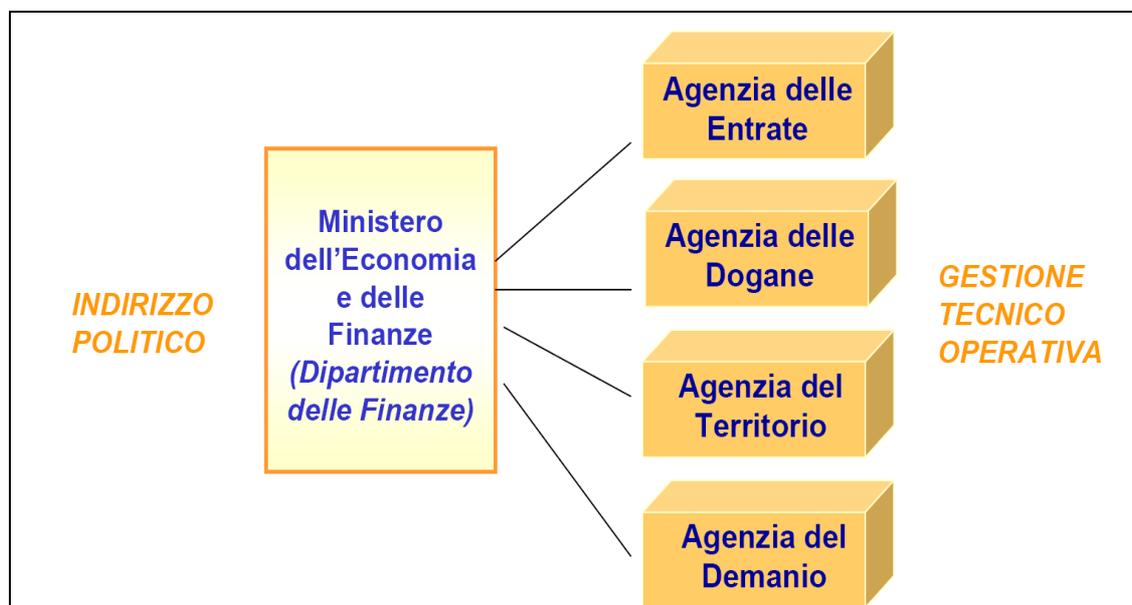
<sup>26</sup> Solo l’Agenzia del Demanio è, dal 2003, un ente pubblico economico.

<sup>27</sup> L. Hinna, F. Monteduro, *op. cit.*, 2006; C. Pollit, G. Bouckaert, *op. cit.*, 2001.

<sup>28</sup> Il Ministero mantiene la responsabilità di indirizzo politico, mentre alle quattro Agenzie è attribuita la responsabilità gestionale ed operativa, in un contesto caratterizzato da un livello di autonomia molto più ampio rispetto al precedente modello ministeriale.

<sup>29</sup> La Convenzione ha durata triennale, ma viene aggiornata ogni anno.

della gestione fiscale e, nell'Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze, le linee guida, la determinazione delle grandezze finanziarie e dello scenario di politica fiscale destinato a diventare esecutivo, per la gestione, con la stipula delle convenzioni<sup>30</sup>. Successivamente, il rapporto fra Ministero e Agenzia si configura come una relazione continuativa nel tempo ed è destinato a concludersi con la verifica dei risultati, ovvero con l'accertamento del raggiungimento degli obiettivi concordati<sup>31</sup>.



**Fig. 9: Le Agenzie fiscali.**  
Fonte: Agenzia delle Entrate.

Oltre allo strumento convenzionale, la complessa gamma di rapporti tra il Ministero e le Agenzie si configura anche attraverso relazioni di tipo non negoziali come, ad esempio, le funzioni proprie esercitate dal Ministero, quali la vigilanza, il monitoraggio sui fattori della gestione, il coordinamento. Anche il controllo delle attività spetta al Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha il potere di sospendere l'esecutività di atti particolarmente importanti per l'Agenzia (quali deliberazioni del Comitato direttivo relative agli statuti, ai regolamenti e agli atti di carattere generale). Eccetto che per i controlli sui risultati, gli altri atti di gestione delle Agenzie non sono sottoposti al controllo ministeriale preventivo.

Le stesse operano in base a principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni.

Alla base della scelta del modello agenziale vi sono tre esigenze di fondo:

1. l'imperativo della crescita di produttività e del controllo delle spese di gestione sulla base di un rapporto costante costi-rendimenti;

<sup>30</sup> D. Sanna, *Il Ministero delle Finanze: dall'Agenzia delle tasse all'Agenzia delle Entrate (1861-2001)*, Edizioni Universitarie di Lettere, Economia e Diritto, Milano, 2003.

<sup>31</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, SSEF, *Relazione sullo stato di attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria*, Roma, 2001.

2. un utilizzo intensivo delle tecnologie dell'informazione;
3. una nuova filosofia nei rapporti con i contribuenti, basata sullo sviluppo del rispetto volontario della norma tributaria, grazie a una maggiore assistenza e trasparenza, più che su attività inquisitorie di tipo poliziesco: la *tax compliance*.

Tale modello è stato ritenuto il più idoneo per dotare il sistema fiscale degli strumenti di autonomia e responsabilizzazione, nonché per permearlo di quelle dosi di managerialità che, secondo i paradigmi del *New Public Management*, risultano indispensabili per rispondere, in modo dinamico, alla complessità dei problemi conseguenti alla delicatezza e alla particolarità dei compiti svolti.

I punti salienti del processo di ristrutturazione possono identificarsi nei seguenti tre:

1. concepire organizzazioni operative, autonome e separate rispetto alla gestione strategica e politica, al fine di rompere la paralisi organizzativa;
2. massimizzare l'autonomia gestionale delle nuove entità organizzative, al fine di garantire la possibilità di una gestione delle risorse umane meritocratica, sufficientemente libera dai vincoli dell'impiego "ministeriale", per consentire, al *management*, di realizzare gli obiettivi assegnati;
3. riunificare la responsabilità politica, riguardo alle politiche di entrata e di spesa delle Finanze e del Tesoro, creando un unico Ministero, una volta separata l'attività tecnico-gestionale delle finanze.

La riforma organizzativa elaborata nell'ambito del decreto legislativo 300 del 1999 ha assunto a riferimento, per quel che concerne l'Amministrazione finanziaria, il modello, del *principal - agent*. Esso postula la distinzione tra due diverse organizzazioni (il principale e l'agente) e l'attribuzione al principale dei compiti di formulazione delle politiche e di valutazione degli impatti, nonché di indirizzo, assegnazione degli obiettivi e controllo sui risultati nei confronti dell'agente, che è lo strumento di attuazione delle politiche. L'*agent*, per altro verso, assume il compito di utilizzare al meglio le risorse assegnate, per raggiungere gli obiettivi fissati - e alla cui definizione concorre - instaurando, con il *principal*, un modello cooperativo di negoziazione.

Da questa formulazione sintetica deriva, da un lato, la creazione del Dipartimento delle finanze, che ha il compito di rappresentare il *principal* - ovvero è il traduttore tecnico amministrativo, in termini di assegnazione di obiettivi e risorse agli *agent*, degli indirizzi politici del Ministro - e, dall'altro, la creazione di quattro Agenzie fiscali, dotate di autonomia gestionale.

In effetti, la relazione tra *principal* e *agent*, pur fondata su una base contrattuale, deve comunque esprimere una tensione al miglioramento che implica, nella selezione e determinazione degli obiettivi, un rapporto di *partnership*.

Schematicamente si può far riferimento al rapporto negoziale per ciò che attiene la determinazione dell'equilibrio tra obiettivi da conseguire e risorse assegnate, mentre si deve far riferimento al rapporto di *partnership* nella definizione delle strategie per il miglioramento. Al tempo stesso è richiesto che il *principal* sia attrezzato per controllare e verificare la capacità gestionale dell'*agent*.

Il rischio del principale è quello di “farsi imprigionare” dall'agente, in ordine alla definizione dei risultati da conseguire e delle risorse da assegnare. Anche per tale ragione è indispensabile che la natura negoziale del rapporto sia espressa mediante “contratti incentivanti”, che premiano i risultati di miglioramento dell'obiettivo.

Pertanto gli oggetti fondamentali della relazione sono tre: la scelta del *management* dell'Agenzia, il contratto di servizio (convenzione) e la sua gestione, le logiche del controllo.

Per gestire correttamente il processo si è proceduto alla:

1. condivisione degli obiettivi a tutti i livelli, attraverso un processo di diffusione delle informazioni a due vie (*top-down* e *bottom-up*);
2. diffusione della cultura dell'orientamento al risultato ed al miglior servizio alla collettività, da sostituire a quella dell'adempimento;
3. definizione di indicatori oggettivi di *performance* operativa e predisposizione di un sistema di monitoraggio costante (controllo di gestione);
4. previsione di un sistema di gestione del personale, anch'esso orientato al raggiungimento degli obiettivi e legato al livello del servizio fornito a Stato, Enti locali, cittadini, categorie professionali, *stakeholders*;
5. definizione di un'architettura di sistemi informativi funzionale all'orientamento della gestione operativa ed all'efficace espletamento delle funzioni dell'Agenzia (es. banca dati catastale integrata con Enti locali ed utenti finali).

I Dipartimenti del Ministero delle Finanze sono stati tutti fortemente impegnati nelle numerose attività collegate alla trasformazione, anche se con un diverso grado di avanzamento delle rispettive iniziative e, comunque, in stretto rapporto con il Comitato guida incaricato di gestire e monitorare la transizione e il cambiamento.

Questa struttura, oltre a mettere in grado il vertice politico di rispettare le varie scadenze attraverso specifici progetti, sviluppò, durante il processo di cambiamento, una serie di ulteriori attività, sia per fornire alle nascenti Agenzie gli strumenti da mettere a “fattor comune”, sia per creare i presupposti di progetti decentrati, che ciascuna Agenzia avrebbe poi sviluppato, in funzione delle propria specificità.

### **4.3.1 Dalla *governance* dipartimentale alla *governance* di Agenzia**

La legge 358 del 1991 e il regolamento di attuazione D.P.R. n. 287 del 1992 hanno introdotto nuovi principi nell'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria che, innovando radicalmente rispetto al passato, hanno fatto cessare la storico paradigma di funzionamento del Ministero delle Finanze che si incardinava sulla connessione tra i diversi tipi di imposta e i rispettivi uffici. Vennero introdotte distinzioni tra uffici di diretta collaborazione, uffici alle dirette dipendenze del ministro, uffici centrali e uffici periferici.

Il Ministero risultava articolato in quattro macrostrutture: tre dipartimenti (Entrate, Dogane ed imposte indirette, Territorio) ed una Direzione generale per gli affari generali ed il personale. Ciascuna struttura era poi articolata in direzioni centrali<sup>32</sup>.

Anche l'organizzazione periferica venne riordinata. I tre dipartimenti prevedevano un'articolazione territoriale indipendente.

Il Dipartimento delle Entrate si articolava nelle direzioni regionali delle entrate, nei centri di servizio delle imposte dirette e indirette, negli uffici delle entrate e nelle segreterie delle commissioni tributarie.

Il Dipartimento delle Dogane si articolava nelle direzioni compartimentali delle dogane e delle imposte indirette, nelle direzioni circoscrizionali doganali, nelle dogane internazionali all'estero, negli uffici tecnici di finanza e nelle dogane.

Il Dipartimento del Territorio, infine, era suddiviso nelle direzioni compartimentali del territorio e negli uffici del territorio.

Alle direzioni regionali delle entrate era affidata la rappresentanza unitaria dell'Amministrazione finanziaria in sede locale intrattenendo, a tal fine e in nome di quest'ultima, rapporti con le autorità, gli organismi, gli enti e gli uffici, pubblici e privati, aventi sede nel territorio di propria competenza.

Dopo il 1991 il riordino è stato oggetto di due distinte fasi, temporalmente definite.

Nella prima fase, che si è avuta con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 300 del 1999, il Ministero delle Finanze ha subito un sensibile ridimensionamento dal punto di vista funzionale e dimensionale, anche in vista della fusione con il Ministero del Tesoro. Con l'entrata in vigore della nuova disciplina si è dato luogo ad un solo dipartimento "tecnico" (il Dipartimento delle politiche fiscali, oggi delle finanze) che ha il compito di assolvere ad un ruolo di "assistenza" del ministro nella conduzione della politica fiscale. In questo campo, il Dipartimento svolge funzioni prevalentemente di *staff* del ministro, essendo escluso che esso svolga attività amministrative o di gestione le quali, invece, sono state affidate interamente alle Agenzie fiscali.

---

<sup>32</sup> R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'Amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2002.

Nella seconda fase, che ha avuto inizio con la XIV<sup>a</sup> legislatura, nel 2001, il Ministero delle Finanze ed il Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica vengono unificati nel Ministero dell'Economia e delle Finanze: si realizza così, dopo circa sessanta anni, il riaccorpamento del soggetto responsabile della politica delle entrate con quello titolare della politica delle spese.

Il Ministero risulta attualmente strutturato in 4 dipartimenti:

1. Dipartimento del tesoro,
2. Dipartimento della ragioneria generale dello Stato,
3. Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi,
4. Dipartimento delle finanze (prima delle politiche fiscali).

Al nuovo Ministero sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economico-finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti, coordinamento della spesa, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e politiche di coesione, nonché i compiti di vigilanza e controllo previsti dalla legge.

Le ragioni per cui è stato superato il modello ministeriale sono numerose, prima fra tutte la particolarità dell'Amministrazione finanziaria rispetto alle altre Amministrazioni statali, che ha giustificato una riforma autonoma, a cominciare dalla specificità del potere pubblico in materia tributaria.

Sul piano operativo, la necessità di applicare i tributi in tutti i settori della vita economica e sociale ha prodotto, poi, una grande varietà di schemi organizzativi all'interno dell'Amministrazione finanziaria, con una molteplicità di specializzazioni diversificate e parallele, molte delle quali estremamente approfondite (ad esempio in tema di bilancio societario, gestione delle liti, esercizio dei poteri investigativi).

L'Amministrazione tributaria si presenta, così, come un microcosmo dove è necessario disporre di personale particolarmente specializzato fin dalla sua assunzione.

Infine, sul piano sociologico e politico, la riforma era necessaria risultando ormai chiaro che il profondo malessere esistente nel nostro Paese dipendeva non dai modelli astratti dei tributi, ma dall'inadeguatezza dell'Amministrazione a governare un sistema che l'evoluzione economica rendeva e rende sempre più complesso.

L'autonomia organizzativa, secondo un modello non più basato unicamente su adempimenti da attuare, ma piuttosto su tutta una serie di traguardi e di risultati da raggiungere, se da un lato rende più flessibile ed autonomo l'operato delle Agenzie e le responsabilizza pienamente nella definizione di processi decisionali funzionali al conseguimento degli obiettivi, dall'altro si scontra con un vincolo di fondo: le risorse utilizzate per il raggiungimento delle proprie finalità sono quelle che provengono dallo Stato mediante la legge finanziaria. Pertanto, il loro operato, è condizionato da un vincolo di

bilancio che, negli ultimi anni, è stato investito, sistematicamente, da riduzioni negli stanziamenti finanziari<sup>33</sup>.

Ecco, allora, che deve emergere la capacità di saper coniugare rigore e funzionalità agendo, almeno, su tre elementi tra loro integrati:

- la qualità delle prestazioni erogate;
- l'efficacia e l'efficienza nello svolgimento delle attività programmate;
- la qualità percepita dal cittadino<sup>34</sup>.

È per questo che le Agenzie si dotano, sempre più, di indicatori che rilevano i livelli di efficienza ed efficacia raggiunti, laddove indicatori di efficacia rappresentano la reale capacità di pianificare la propria azione - sia sul versante degli *output* attesi, che delle risorse interne assorbite per garantire determinati livelli produttivi - mentre indicatori di efficienza esprimono il rapporto tra i servizi erogati (*output*) e le risorse impiegate per ottenerli (*input*).

Tutto ciò allo scopo di pervenire ad un'offerta in grado di coniugare ed ottimizzare sia parametri qualitativi che quantitativi, al fine di realizzare pienamente il processo di trasformazione, previsto dal dettato normativo e improntato alla netta separazione tra potere politico e attività amministrativa.

Il passaggio dal modello dipartimentale a quello d'Agenzia ha comportato il passaggio da una contabilità finanziaria (incentrata su una miriade di capitoli di bilancio) a una contabilità di stampo civilistico - con la conseguente riorganizzazione delle procedure - ed un sistema di risorse definite e non superabili, distinto in un minor numero di capitoli<sup>35</sup>.

Nel nuovo contesto, l'adozione di una contabilità civilistica è sembrata una via obbligata per una gestione legata ai criteri di trasparenza ed economicità.

Il decreto legislativo n. 300/99, dunque, ha dato inizio ad un processo di trasformazione improntato al miglioramento dei rapporti tra Stato e cittadino, nonché al recupero dell'efficienza e dell'efficacia<sup>36</sup>. Tale processo, avviato nel 2001, ha comportato la predisposizione di strutture e

---

<sup>33</sup> Tutte le Agenzie hanno risentito del forte squilibrio fra dotazioni finanziarie e fabbisogni, causato da sottostime risalenti al 2000, in sede di ripartizione delle risorse da assegnare alle costituenti Agenzie. Il problema dell'insufficienza delle dotazioni finanziarie ha assunto un rilievo crescente, con un conseguente deterioramento delle condizioni di svolgimento dell'attività che potrebbe compromettere la realizzazione delle innovazioni finalizzate a migliorare i servizi erogati.

<sup>34</sup> Non a caso il decreto legislativo n. 286/99 prevede che le Pubbliche Amministrazioni si dotino di strumenti adeguati a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione gestionale al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

<sup>35</sup> Ad esempio l'Agenzia delle Entrate può contare su tre diversi tipi di stanziamenti, destinati a coprire - rispettivamente - gli oneri di gestione, le spese di investimento e la quota incentivante.

<sup>36</sup> L'Agenzia delle Entrate, ad esempio, ha in tal senso attuato specifiche azioni nelle varie aree di intervento: riduzione dei costi sociali attraverso una generale semplificazione negli adempimenti dei contribuenti; contenimento dei fenomeni di evasione e di elusione con il recupero della base imponibile; completamento dell'evoluzione dei sistemi gestionali, sviluppo del personale e strategie nell'ambito dell'ICT; riduzione dei costi unitari d'acquisto di beni e servizi.

di sistemi culturali e gestionali più aderenti alle esigenze del nuovo modello organizzativo, ispirato a principi privatistici.

L'attuale articolazione organizzativa del MEF individua, nel Dipartimento delle finanze, la struttura a cui fanno capo tutti i centri di responsabilità del Ministero.

Il Dipartimento è il centro unitario di direzione amministrativa della fiscalità statale; assicura il supporto istituzionale, la conoscenza di dati di base e la loro elaborazione per le decisioni dei vertici politici e ne cura l'attuazione, gestendo le relazioni con le Agenzie e gli altri enti che operano nel settore; tiene i rapporti con la Guardia di Finanza; favorisce lo sviluppo del federalismo fiscale e dell'integrazione comunitaria; concorre, nei rapporti con i cittadini, alla diffusione delle informazioni e al migliore adeguamento dei servizi fiscali alle esigenze della collettività.

Il Dipartimento:

- a. pianifica le politiche economiche fiscali;
- b. elabora le misure giuridiche tributarie;
- c. programma gli obiettivi per la gestione delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie e degli altri enti impositori;
- d. svolge le attività propedeutiche alla stipula delle convenzioni;
- e. assicura il coordinamento generale per preservare l'unitarietà del sistema e promuove la collaborazione tra i soggetti operanti in campo fiscale;
- f. effettua la verifica sui risultati di gestione delle Agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalla convenzione, individuando le cause degli scostamenti;
- g. effettua il monitoraggio organizzato e sistematico dei fattori gestionali interni alle Agenzie, al fine di acquisire le conoscenze necessarie allo sviluppo dei rapporti negoziali con le stesse;
- h. svolge le attività dirette al controllo delle deliberazioni dei comitati direttivi delle Agenzie;
- i. svolge le attività di controllo previste dalla legge nei confronti degli organismi di settore, inclusi i consorzi e le società partecipate dal Ministero;
- j. vigila sull'esercizio complessivo delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme nei confronti dei contribuenti;
- k. svolge le attività collegate alla comunicazione istituzionale;
- l. coordina il sistema informativo della fiscalità e, in particolare, promuove l'integrazione del sistema informatico e della rete unitaria.

L'ottica di trasparenza e flessibilità dell'azione amministrativa si è, pertanto, inevitabilmente riflessa anche sugli assetti organizzativi e, con particolare riferimento alle Agenzie, ha favorito la transizione da un modello di "governance dipartimentale", laddove i dipartimenti costituivano una struttura di governo dipendente dal Ministero, al modello

di “*governance* d’Agenzia”, quale struttura di governo indipendente dal Ministero (fig. 10).

Ciò ha senza dubbio generato forti cambiamenti in quanto, oltre alla predisposizione di una struttura organizzativa per certi versi molto simile a quella di un’azienda privata<sup>37</sup>, si è assistito ad un cambiamento non solo normativo, ma anche e soprattutto culturale, organizzativo ed operativo.

In particolare, si sono evoluti i sistemi di *governance* degli istituti pubblici anche attraverso:

- l’uso di strumenti informali di azione, che giovano alla creazione di condizioni favorevoli all’accettazione di strumenti ed atti formali;
- la definizione di criteri idonei a valutare la validità delle decisioni.

DIPARTIMENTI	AGENZIE
Organizzazione inserita nel Ministero	Organizzazione separata dal Ministero
Commistione tra attività normative e di gestione	Concertazione sulle attività operative di gestione e amministrazione
Ridotta responsabilità della struttura per il raggiungimento dei risultati	Responsabilizzazione sugli obiettivi concordati a tutti i livelli dell’Agenzia
Ridotta autonomia gestionale e finanziaria <sup>38</sup>	Autonomia gestionale e finanziaria entro i limiti della convenzione
Regole per il personale analoghe a quelle delle altre amministrazioni	Possibilità di stabilire regole derogatorie rispetto alle altre amministrazioni
Orientamento alle procedure e al ruolo	Orientamento ai risultati e al compito
Scarsa selettività del servizio offerto in funzione dell’utenza	Organizzazione per utenti e maggiore attenzione alle situazioni di rischio
Scarsa trasparenza e assistenza nei confronti del contribuente	Sviluppo crescente dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente <sup>39</sup>

**Fig. 10: Confronto fra Dipartimenti e Agenzie prima e dopo la riforma.**

Fonte: *Agenzia delle Entrate*.

Attualmente, alle AA.PP. è richiesto di evolvere verso una logica di *governance*, intesa come “capacità di tener conto delle diversità degli interessi presenti nell’adozione di qualsiasi politica pubblica, atto di indirizzo, processo di erogazione di un servizio”<sup>40</sup>.

Sul piano della *corporate governance*, ossia degli strumenti preordinati alla miglior realizzazione del processo decisionale dell’organizzazione, nell’interesse delle varie categorie di *stakeholders*<sup>41</sup>, le Agenzie fiscali,

<sup>37</sup> Il Direttore può essere, a grandi linee, equiparato all’Amministratore delegato, il Consiglio direttivo (o Comitato di gestione) al Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori al Collegio sindacale.

<sup>38</sup> Il Dipartimento aveva scarsa autonomia in quanto si trovava ad adempiere direttive impartite dall’alto, a differenza dell’Agenzia che, per effetto della convenzione o del contratto di servizio, tenta di concertare gli obiettivi unitamente al Ministero.

<sup>39</sup> I servizi di assistenza ed informazione al contribuente erano presenti anche nei Dipartimenti. Tuttavia nelle Agenzie si attua un vero e proprio potenziamento della comunicazione esterna, ad esempio anche attraverso la predisposizione dei siti *internet*, con la possibilità di scaricare modulistica *on-line* e fruire dei servizi telematici.

<sup>40</sup> Sul tema della *governance* si veda: E. Borgonovi, *op. cit.*, 2005.

<sup>41</sup> Sul tema della *Corporate governance* si veda: M. Lacchini, *Corporate Governance e bilanci d’impresa nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino, 2002.

nella definizione della propria struttura, si ispirano ai principi di efficacia ed economicità e, perciò, a modelli connotati da caratteristiche di snellezza e flessibilità, in grado di rispondere alle esigenze strategiche, di adeguarsi con sistematicità e rapidità alla loro evoluzione, nonché di garantire livelli via via crescenti di risultati, in termini di quantità, qualità, tempi e costi dei servizi erogati.

A tale fine le Agenzie adottano soluzioni organizzative che assicurano una chiara definizione degli obiettivi e delle responsabilità assegnati alle diverse figure professionali.

L'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia delle Entrate, ad esempio, si ispirano, in generale, alle seguenti linee guida:

1. semplificazione dei rapporti con i contribuenti mediante adozione di procedure atte ad agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali;
2. facilitazione dell'accesso ai servizi di assistenza e informazione, privilegiando lo sviluppo dei canali di comunicazione telematica e prevedendo, nel rispetto dei criteri di economicità e di razionale impiego delle risorse disponibili, un'adeguata diffusione sul territorio delle strutture di servizio;
3. potenziamento dell'azione di contrasto ai fenomeni evasivi ed elusivi, anche individuando, per gli organi centrali, regionali e locali dell'Agenzia, aree differenziate di intervento;
4. ordinamento interno delle strutture centrali e regionali dell'Agenzia differenziato secondo criteri di sussidiarietà, rispetto ai compiti degli uffici operativi; di funzionalità, rispetto al modello organizzativo;
5. gestione per progetti di attività a termine di carattere innovativo e di particolare rilevanza e complessità;
6. sviluppo di metodi di pianificazione aziendale e di forme di organizzazione del lavoro basate sull'interazione di gruppo e sulla attivazione di logiche di controllo sui risultati, ai fini di una gestione flessibile dei servizi e di una efficace integrazione delle attività;
7. valorizzazione di stili di gestione orientati al conseguimento dei risultati, alla sperimentazione di soluzioni innovative, all'assunzione responsabile di decisioni, allo sviluppo di rapporti cooperativi, alla consapevolezza della dimensione economica delle scelte attuate.

Si è venuto a creare, dunque, un binomio teorico che lega, in maniera salda, il senso etico dei fini e dell'azione pubblica - perseguiti i primi ed attuata la seconda, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e imparzialità - con le logiche operative e manageriali delle aziende private, orientate all'efficienza, all'economicità, al risultato.

### 4.3.2 Le determinanti del cambiamento dell'Amministrazione finanziaria

Per rifarci all'analisi svolta nel capitolo I ci troviamo di fronte, in relazione al grado di incidenza, ad un tipo di cambiamento "radicale" in quanto si è attivata una vera e propria "rivoluzione culturale", dovuta all'affermarsi di assunti e valori diversi dai precedenti, che presuppongono un apprendimento concettuale e un ripensamento dell'intera organizzazione - in termini di missione, valori, processi, attività - attraverso una radicale ristrutturazione<sup>42</sup>.

Ci si trovava in situazioni di malfunzionamento, con notevoli problemi di efficacia ed efficienza nei processi organizzativi, con spinte interne ed esterne, che premevano nella direzione di un'ampia riforma della macchina amministrativa.

Sempre in relazione al grado di incidenza, inoltre, ci troviamo di fronte ad un cambiamento transizionale, in quanto si è assunta una configurazione diversa pianificata *ex ante*<sup>43</sup>.

Infine, in relazione all'intensità del cambiamento e all'ampiezza del *focus*, siamo a metà strada tra ristrutturazione e *turnaround*, in quanto c'è mutamento interno all'organizzazione che, pur creando punti di rottura e di discontinuità con il passato, non reinventa se stessa perché continua a presidiare un settore specifico della P.A., la gestione dei tributi.

Utilizzando i modelli di approcci al cambiamento del capitolo I possiamo sintetizzare quelli applicati per l'Agenzia. Trattandosi di una Pubblica Amministrazione si è partiti, ovviamente, con una modifica normativa, il decreto legislativo 300 del 1999. Era chiaro, però, soprattutto all'interno, grazie anche alla rilevazione del clima compiuta nel 1999, che questo processo aveva un obiettivo chiaro e definito, quello di creare un'Amministrazione moderna, al servizio del Paese, che facesse del rapporto chiaro con il contribuente e con le risorse umane, uno dei suoi punti di forza. Soprattutto per quanto concerne il primo aspetto la spinta sui nuovi strumenti telematici fu fortissima. Sul versante interno, si lavorò sui temi dell'apprendimento e delle competenze organizzative, fino ad elaborare il modello delle competenze del personale dell'Agenzia<sup>44</sup> (fig. 11).

L'analisi dei processi di cambiamento non può prescindere dalle ragioni che rendono necessario, o comunque opportuno, intraprenderlo. Tali ragioni possono riferirsi a situazioni di carattere generale, che derivano dal contesto economico di riferimento, o a situazioni di carattere specifico, che investono le singole organizzazioni ed il loro ambito operativo<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> D. Bodega, *op. cit.*, 1996.

<sup>43</sup> D. Jick, *op. cit.*, 1993.

<sup>44</sup> Cfr. capitolo V.

<sup>45</sup> A. Tanese, "Sviluppare le capacità di apprendimento organizzativo nelle aziende sanitarie", in Mecosan, n. 29/1999; A. Tanese, *L'efficacia del cambiamento organizzativo*, in M. Bergamaschi (a cura di), *Manuale di organizzazione delle aziende sanitarie*, McGraw-Hill, Milano, 2000; A. Tanese,

Approccio	Giuridico - formale	Strumentale - razionale	Processuale - culturalista
<b>Visione della organizzazione</b>	insieme di regole: decreto legislativo n. 300/99 regolamenti attuativi statuto	sistema socio-tecnico che si adatta all'ambiente con nuove procedure esterne e interne, servizi telematici, <i>customer satisfaction</i> , valutazione delle risorse umane	rielaborazione di valori guida e modello delle competenze. valutazione e meritocrazia cambiamento culturale
<b>Visione del cambiamento</b>	a priori, universale: derivante dalla norma	sistemico, contingente, pianificato	processuale, interno, guidato
<b>Variabili rilevanti</b>	leggi	strutture interne, progettazione organizzativa	cultura organizzativa, motivazione, <i>leadership</i>
<b>Ruoli critici</b>	ministero/governo	<i>management</i>	<i>leader/dirigenza</i>
<b>Limiti</b>	cambiamento come adempimento formale	incapacità di leggere l'organizzazione all'interno	voler cambiare la cultura "a tutti i costi"

**Fig. 11: Il cambiamento attuato all'Agenzia delle Entrate.**  
**Fonte: Nostra elaborazione da A. Tanese, (1999).**

L'istituzione delle Agenzie fiscali è stata la risposta alle inderogabili esigenze di recupero dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, attraverso l'assunzione di un nuovo modello di riferimento organizzativo in quanto, a metà degli anni novanta, era chiara la sofferenza degli apparati amministrativi che componevano l'allora Ministero delle Finanze. Le cause, oltre ai complessivi e generali "problemi" della P.A. italiana, possono essere imputabili sia alla specifica storia dell'Amministrazione finanziaria, sia al contesto normativo e regolamentare di riferimento del sistema tributario e catastale, particolarmente stratificato ed ingessato. Così, da un lato, si possono evidenziare le condizioni gestionali relative ad una organizzazione gerarchica da tempo mastodontica, con oltre 62.000 dipendenti, con articolazioni organizzative territoriali a livello regionale, provinciale o compartimentale, con un sensibile divario tra le remunerazioni di mercato e quelle offerte dall'impiego pubblico per le più specifiche professionalità dell'Amministrazione finanziaria ("doganali", "catastali", "tributarie"), con una centralizzazione di alcune funzioni di *staff* (personale, comunicazione, strategie informatiche) inefficiente rispetto alla specificità dei tre Dipartimenti che componevano, in ultimo, il Ministero. Dall'altro lato si deve sottolineare come, a metà degli anni novanta, il sistema tributario si presentasse ridondante e poco attento al rapporto con il contribuente.

In quel momento la politica affrontò i temi della semplificazione del rapporto con il cittadino e della riscrittura delle regole che incidono sulla gestione dei tributi avviando, *in primis*, all'interno dell'allora Dipartimento delle Entrate, un processo di recupero di efficienza e di efficacia, anche grazie al buon uso della leva tecnologica, attraverso l'avvio del fisco telematico.

---

*L'innovazione organizzativa nelle aziende sanitarie*, in L. Hinna (a cura di), *Management in sanità. Scenari, metodi e casi*, Aracne, Roma, 2002.

Nondimeno, fu sentita l'esigenza di delineare una profonda ristrutturazione organizzativa allo scopo di aumentare le leve gestionali adatte a produrre innovazione, cambiamento e maggiore efficienza.

#### **4.3.3 La gestione del cambiamento dell'Amministrazione finanziaria**

La legge n. 358 del 1991, di riforma dell'Amministrazione finanziaria, aveva previsto la soppressione degli uffici delle imposte dirette, dell'Iva e del registro e la loro sostituzione con uffici a competenze unificate. Il regolamento per l'individuazione dei nuovi uffici ebbe un *iter* assai laborioso e vide la luce solo all'inizio del 1997.

Il 1° luglio 1997 partivano gli uffici unici di Bologna, Rimini, Imola, Alessandria e Trapani. Il 30 dicembre 2002 sono stati inaugurati gli ultimi uffici della serie, e cioè quelli di Napoli, Siracusa e Catania. Nel mezzo, un lungo percorso, che ha completamente ridisegnato il volto dell'Amministrazione finanziaria.

Nell'arco di un quinquennio sono stati soppressi oltre 1.000 uffici di vecchia concezione - frammentati per tipologia di imposta - e sono stati attivati, al loro posto, 386 Uffici locali a competenza piena. Il loro *layout* è stato reso il più possibile omogeneo di modo che, in qualunque ufficio si trovi, il contribuente possa avere la stessa immagine del suo interlocutore: questa è una parte rilevante della comunicazione relativa alla nuova cultura organizzativa e alla nuova identità dell'Amministrazione finanziaria.

I luoghi di lavoro - che si sono trasformati, da polverosi uffici amministrativi a strutture moderne e funzionali - trasmettono messaggi coerenti con la nuova identità, riassumibili così: "siamo un gruppo di esperti che opera al servizio del Paese e che cerca la massima adesione agli adempimenti degli obblighi tributari".

L'operazione non ha probabilmente precedenti nella P.A. italiana. Essa non si è tradotta nel mero accorpamento delle strutture, bensì nell'introduzione di un modello organizzativo assolutamente nuovo, progettato in modo da rispondere al meglio alle esigenze di una moderna Amministrazione fiscale.

E infatti l'attivazione delle nuove strutture è strettamente collegata alla trasformazione del sistema fiscale realizzata negli anni '90, in particolare per quanto riguarda l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e l'adozione di strumenti di riduzione del contenzioso, quali l'autotutela e l'accertamento con adesione. Tutti gli aspetti relativi al fisco telematico, inoltre, sono stati potenziati.

Negli uffici periferici è nuova l'organizzazione logistica dello spazio dedicato all'assistenza, dove è sparito il bancone con la vetrata blindata che simboleggiava, anche fisicamente, la distanza che l'Amministrazione voleva tenere tra sé ed i cittadini; oggi l'area dedicata ai servizi al contribuente è dotata di apparecchiature che regolano l'afflusso, di poltroncine di attesa, di ambienti confortevoli, di postazioni che danno la

possibilità di colloqui individuali col funzionario, di eliminare che smistano l'utenza in base al servizio richiesto.

È nuovo il modello organizzativo, che privilegia aspetti importanti come la polifunzionalità degli operatori e il lavoro in *team*, aspetti che non solo migliorano la qualità del lavoro, ma sono anche forti stimoli alla crescita professionale degli addetti.

È nuova la possibilità di gestire, “a tutto tondo”, la posizione del contribuente, facilitando e rendendo più efficaci i controlli.

È nuovo il sistema informatico, che rende possibile, per tutti i dipendenti, l'utilizzo di strumenti ormai indispensabili per l'attività lavorativa quali *intranet*, la posta elettronica, le banche dati.

È nuovo, infine, l'approccio con cui sono concepite e gestite le attività: non solo come atti amministrativi, bensì come processi di servizio che rispondono alle esigenze della collettività, agli obiettivi dell'Amministrazione finanziaria e alle aspettative del contribuente.

Sotto il profilo strettamente organizzativo, l'assolvimento delle funzioni è assicurato da una struttura snella articolata su tre livelli: uno centrale, uno regionale e uno locale (provinciale).

L'autonomia decisionale, da sempre sconosciuta in un contesto pubblico, consente all'organizzazione di gestire appieno le risorse di cui dispone e di predisporre percorsi specifici, anche innovativi, per raggiungere gli obiettivi stabiliti.

L'organizzazione interna ha abbandonato la tradizionale logica burocratica della parcellizzazione specialistica delle funzioni, in favore di un sistema dove le responsabilità sono collegate ad aree di risultato ben definite.

La rivoluzione concettuale adottata è stata quella di rovesciare l'impostazione tradizionale - che dava priorità all'assetto della struttura di comando e su questa modellava, di conseguenza, l'articolazione degli uffici operativi - adottando, invece, una soluzione che ricostruisse la coerenza del sistema secondo una logica di sussidiarietà *bottom up* volta, cioè, a ridefinire le linee di governo in funzione delle esigenze degli uffici periferici.

#### **4.4 Le Agenzie fiscali: caratteristiche generali**

La struttura organizzativa interna delle Agenzie risulta così articolata:

- a. Il Direttore generale: nominato con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, rappresenta e dirige l'Agenzia, emana tutti i provvedimenti che non siano attribuiti ad altri organi. Sottopone alla valutazione del Comitato direttivo le scelte strategiche e le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice centrali e periferiche.
- b. Il Comitato direttivo (di gestione): nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è

composto da un numero massimo di sei membri più il direttore. Delibera lo statuto, i regolamenti e gli altri atti di carattere generale sul funzionamento dell'Agenzia, i bilanci di previsione e di rendicontazione, i piani aziendali e le spese.

- c. Il Collegio dei revisori: nominato con decreto ministeriale e composto dal presidente, due membri effettivi e due supplenti iscritti al registro dei revisori contabili, esercita il controllo sull'amministrazione dell'Agenzia, sull'osservanza della legge e dello statuto, sulla regolare tenuta della contabilità, sulla corrispondenza del bilancio alle scritture contabili, ai sensi dell'art. 2403 c.c..

Come detto, per il loro operato, le Agenzie fiscali possono contare su entrate derivanti da finanziamenti statali erogati in base alla convenzione, su corrispettivi per i servizi prestati a pubblici o privati, su altri proventi patrimoniali e di gestione.

È il Comitato direttivo a deliberare il regolamento di contabilità che si conforma, nel rispetto delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica, ai criteri civilistici. Sia in fase di competenza che di cassa, è d'obbligo il rispetto del principio di pareggio finanziario.

L'organizzazione e il funzionamento interno delle Agenzie, come i rapporti con il personale, la dotazione organica e le regole di accesso alla dirigenza, sono disciplinate dai regolamenti di amministrazione, anch'essi deliberati dal Comitato di gestione, previo controllo da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

#### **4.4.1 L'Agenzia del Demanio**

L'Agenzia del Demanio è un ente pubblico economico. Risulta, pertanto, assoggettata ad una disciplina di tipo privatistico. È sottoposta all'alta vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne detta gli indirizzi. A differenza di quanto accade per le altre Agenzie fiscali, l'Agenzia del Demanio è regolata dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private e, differentemente dalle altre Agenzie, i suoi rapporti con il Ministero sono regolati per mezzo di un contratto di servizio, come, ad esempio, accade tra la Rai e il Ministero dello Sviluppo economico.

All'Agenzia è attribuito il compito di amministrare i beni immobiliari dello Stato, razionalizzandone e valorizzandone l'uso, anche attraverso la loro gestione economica.

L'Agenzia è articolata in uffici centrali generali - che svolgono funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo - ed in filiali territoriali, con funzioni operative e di presidio dell'area di competenza.

#### **4.4.2 L'Agenzia delle Dogane**

L'Agenzia delle Dogane è un ente pubblico non economico che si presenta articolato in uffici centrali e regionali - che svolgono funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo - ed in uffici locali, che svolgono funzioni operative. I suoi rapporti con il Ministero sono disciplinati da una convenzione triennale.

L'Agenzia svolge, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, le seguenti funzioni ed attribuzioni:

1. gestione dei tributi doganali, realizzata mediante la semplificazione dei rapporti con gli utenti attraverso l'adozione di procedure volte ad agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali;
2. attività di verifica e di controllo, realizzata mediante la prevenzione e la repressione di violazioni e frodi. Queste attività comprendono controlli concomitanti e successivi effettuati in materia tributaria ed extratributaria;
3. prestazione di servizi tributari e di mercato a favore di soggetti terzi, tra i quali rientrano l'acquisizione dei tributi per conto di altri enti e della Pubblica Amministrazione, nonché i servizi di attestazione e di certificazione ai valichi;
4. attività di supporto finalizzate a garantire il regolare funzionamento delle strutture doganali, a fronteggiare le innovazioni normative ed organizzative e a rispondere adeguatamente alle sempre maggiori richieste di cooperazione e di scambio informativo a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

#### **4.4.3 L'Agenzia del Territorio**

L'Agenzia del Territorio è un ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, nonché di autonomia regolamentare, amministrativa, organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria. Essa è assoggettata alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze ed al controllo della Corte dei Conti. I suoi rapporti con il Ministero sono regolati in base ad una convenzione di durata triennale.

L'ente è costituito da Direzioni Centrali di servizi e supporto, con sede a Roma, da Direzioni Regionali e da Uffici provinciali che garantiscono una capillare presenza su tutto il territorio nazionale.

L'Agenzia eroga servizi catastali, cartografici e di pubblicità immobiliare. È attiva nella costituzione e nell'aggiornamento dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale e nell'integrazione delle attività in materia catastale con quelle attribuite agli enti locali.

Tra i suoi compiti istituzionali vi sono la gestione dell'Osservatorio del mercato immobiliare e l'offerta di servizi tecnico-estimativi.

L'Agenzia è attiva nel conseguimento dell'equità nel campo dell'imposizione fiscale immobiliare e nel contrasto all'elusione e all'evasione fiscale.

#### **4.4.4 L'Agenzia delle Entrate**

L'Agenzia delle Entrate è un ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile, finanziaria e organizzativa. È sottoposta, relativamente alla propria gestione finanziaria, all'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze e al controllo della Corte dei Conti. I rapporti con il Ministero sono regolati da una convenzione triennale.

Lo svolgimento della sua attività è soggetto a regole contenute nel decreto istitutivo, nello statuto dell'ente ed in norme regolamentari emanate dalla stessa Agenzia nell'esercizio della propria autonomia regolamentare.

Le finalità istituzionali dell'Agenzia riguardano lo svolgimento di tutte le funzioni e di tutti i compiti ad essa attribuiti dalla legge, in relazione alle entrate tributarie ed ai diritti erariali, per ottenere il massimo grado di adempimento degli obblighi fiscali. Per il perseguimento di tali finalità l'Agenzia fornisce assistenza ai contribuenti, mettendo in campo programmi diretti a migliorare le relazioni con i pubblici esterni. Predisporre, inoltre, i controlli volti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale.

In relazione alle entrate tributarie erariali essa svolge servizi concernenti l'amministrazione, la riscossione ed il contenzioso dei tributi diretti, dell'Iva e di tutte le imposte, diritti o entrate erariali che erano precedentemente di competenza del Dipartimento delle Entrate e di altri uffici dell'Amministrazione delle finanze, assegnati all'Agenzia delle Entrate dal decreto istitutivo. Essa presta, inoltre, la propria collaborazione alle istituzioni dell'Unione Europea in base agli indirizzi impartiti dal Ministro e svolge i compiti necessari per l'adempimento degli obblighi internazionali, assunti dallo Stato, relativamente alle materie di competenza.

Per il perseguimento della propria missione e delle proprie finalità istituzionali, l'Agenzia svolge le seguenti attribuzioni:

1. assistenza ai contribuenti, realizzata mediante la fornitura di informazioni, la semplificazione degli adempimenti, la riduzione degli oneri e la prestazione di servizi di consulenza;
2. la riscossione dei tributi;
3. il contrasto all'evasione fiscale mediante attività di controllo e verifica;
4. la gestione del contenzioso;
5. la fornitura di servizi ad altri enti, in base a disposizioni di legge o a rapporti convenzionali.

Gli ambiti di autonomia delle Agenzie fiscali sono garantiti dallo Statuto e dalla prefigurazione legislativa dei rapporti che, con le stesse Agenzie, intrattiene il Ministero. Quest'ultimo ha, infatti, una funzione di indirizzo, filtrata ed orientata dalla convenzione, nonché quella di controllo,

organizzata intorno al concetto di risultato ed alla relativa responsabilità del *management*.

Dalla convenzione, triennale aggiornata ogni anno, emergono la definizione delle responsabilità per il raggiungimento dei risultati, la fissazione dei vincoli imposti all'autonomia nelle scelte di gestione, la dimensione degli investimenti e la loro finalizzazione, la misurazione delle risorse finanziarie attribuite per sostenere gli oneri di gestione.

Per quanto riguarda i compiti istituzionali, sono attribuiti all'Agenzia tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie che non sono assegnate alla competenza di altre Agenzie, Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, enti od organi, con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali, sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale.

Dagli atti istituzionali dell'Agenzia delle Entrate (Statuto, Regolamento di amministrazione, Regolamento di contabilità) possono, inoltre, riassumersi i principi regolatori dell'attività dell'Agenzia che, nello svolgimento delle sue funzioni, si propone di:

- semplificare i rapporti con i contribuenti;
- migliorare i servizi di assistenza ed informazione;
- potenziare l'azione di contrasto all'evasione;
- ricercare la massima efficienza, anche attraverso modelli innovativi di organizzazione e pianificazione.

Sono organi dell'Agenzia delle Entrate:

- il Direttore dell'Agenzia,
- il Comitato di gestione,
- il Collegio dei revisori.

L'articolazione dell'Agenzia delle Entrate prevede:

- a livello centrale, tre strutture di *staff* (Ufficio del Direttore dell'Agenzia, Settore Comunicazione e Ufficio Studi) e sette Direzioni centrali con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo;
- a livello territoriale, diciannove direzioni regionali e due direzioni provinciali che esercitano funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti degli uffici periferici;
- a livello locale, 107 direzioni provinciali<sup>46</sup>, uffici operativi che svolgono le attività relative all'assistenza ai contribuenti, all'accertamento, alla riscossione e, in generale, alla gestione dei tributi, ciascuno nell'ambito della circoscrizione territoriale definita.

Le strutture centrali sono articolate, per funzioni, in sette Direzioni: Amministrazione, pianificazione e controllo, Accertamento, Servizi ai

---

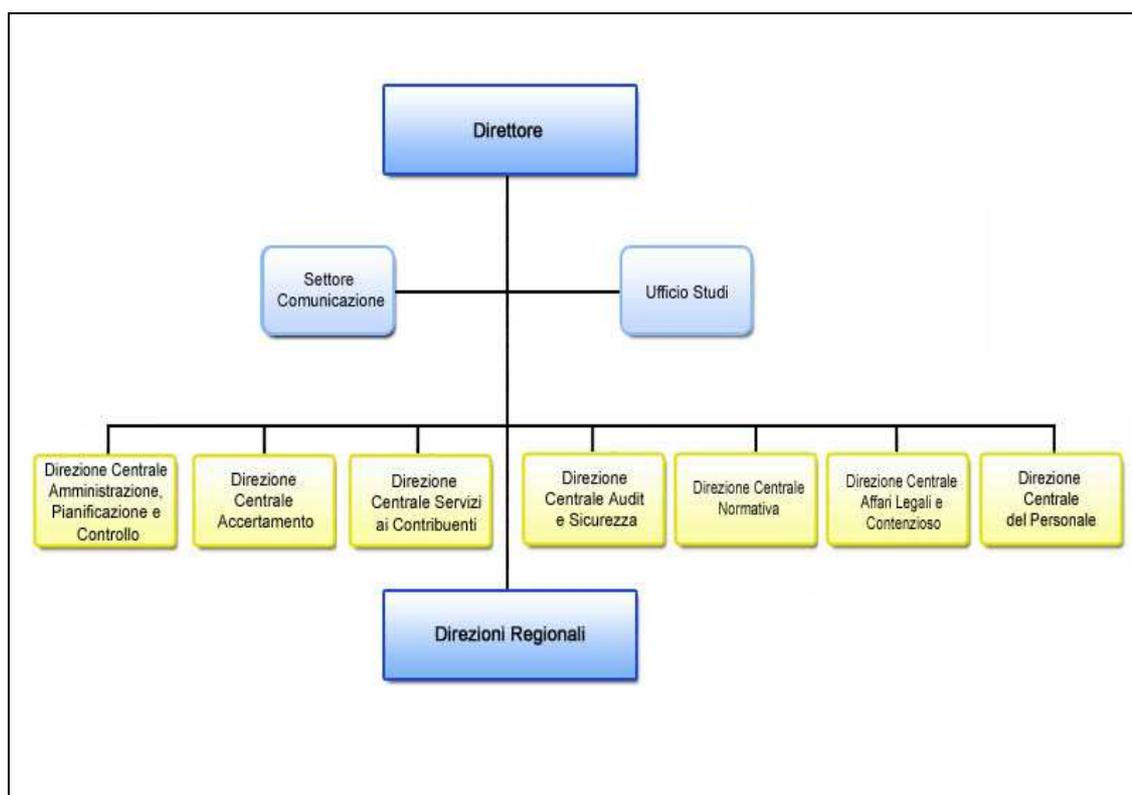
<sup>46</sup> Una Direzione Provinciale per ogni provincia. Trento e Bolzano, ad ordinamento autonomo, sono equiparate al livello territoriale delle Direzioni Regionali. A Roma ne sono state attivate tre, a Napoli, Milano e Torino, due.

contribuenti, *Audit* e sicurezza, Normativa, Affari legali e contenzioso, Personale, (fig. 12).

A livello centrale, quindi, il modello utilizzato è quello funzionale<sup>47</sup>.

Le strutture regionali riproducono, in piccolo, l'articolazione centrale per settori - o uffici, per le regioni più piccole - (Controlli, contenzioso e riscossione, Servizi e consulenza, Gestione risorse e *Audit* e sicurezza) suddivisi, a loro volta, in uffici di *line*. A livello regionale, quindi, possiamo rintracciare un'organizzazione divisionale basata, appunto, su un criterio territoriale<sup>48</sup> (fig. 13).

Le strutture di riferimento sul territorio, le Direzioni Provinciali, sono articolate in più uffici territoriali - che si occupano dei servizi e dell'assistenza ai contribuenti - ed in un unico ufficio controlli, competente, di norma, per le attività di accertamento e contenzioso di tutta la provincia (fig. 14). Anche per le Direzioni Provinciali vale l'osservazione relativa al modello organizzativo del livello regionale: siamo di fronte a strutture divisionali basate, però, sulle attività dei servizi ai contribuenti e dei controlli. Le direzioni provinciali, nel 2009-2010, hanno gradualmente sostituito gli uffici locali, le strutture che, per dodici anni, hanno gestito le attività di assistenza e controllo.

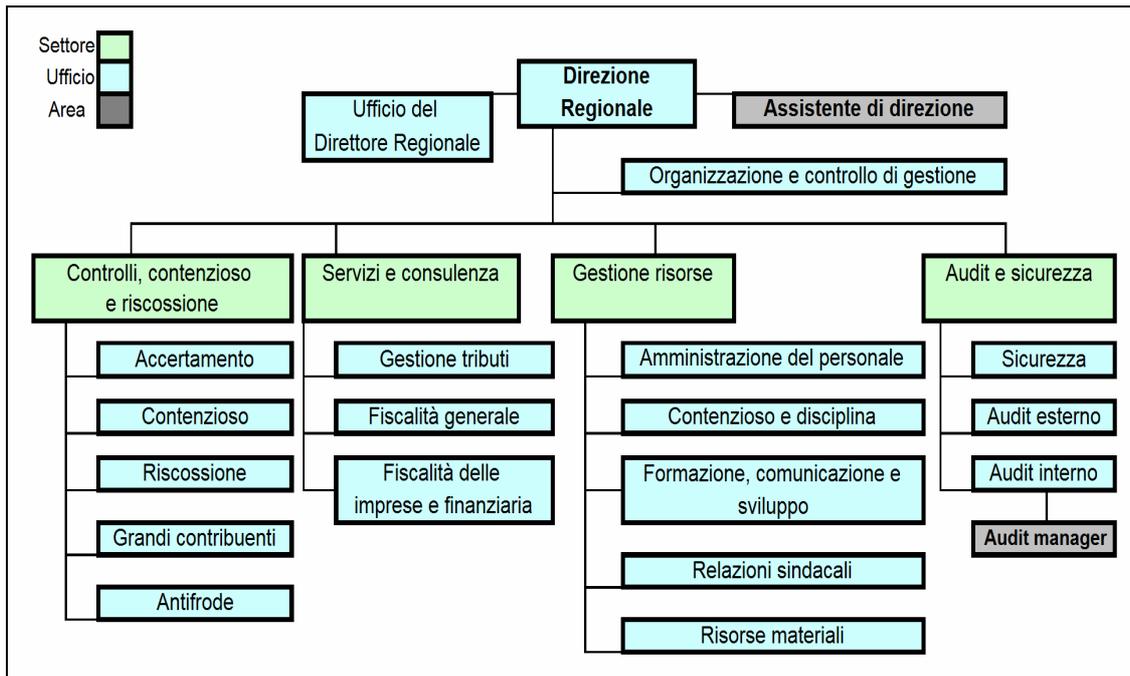


**Fig. 12: Struttura centrale dell'Agenzia delle Entrate.**

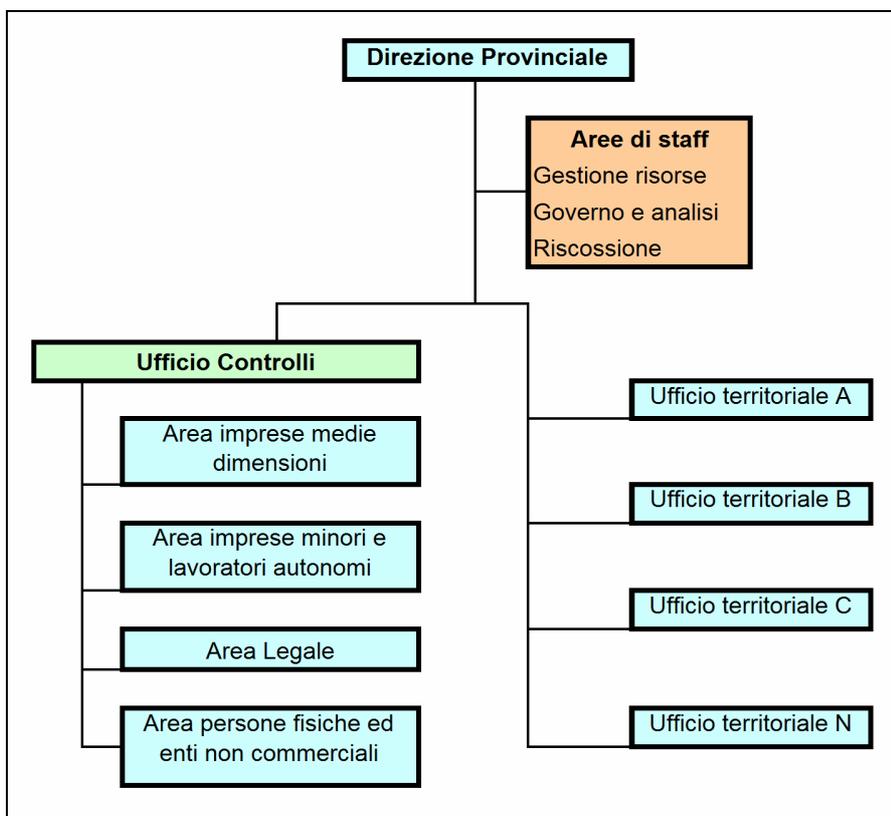
Fonte: Agenzia delle Entrate.

<sup>47</sup> R. Mele, *op. cit.*, 2003.

<sup>48</sup> R. Mele, *op. cit.*, 2003.



**Fig. 13: Struttura regionale di grandi dimensioni dell’Agenzia delle Entrate.**  
Fonte: *Agenzia delle Entrate*.



**Fig. 14: Struttura provinciale di prima fascia dell’Agenzia delle Entrate.**  
Fonte: *Agenzia delle Entrate*.

La riorganizzazione su base provinciale, che potremmo chiamare “evoluzione organizzativa”, è partita il 2 febbraio 2009 e ha portato all’abolizione dei 386 Uffici locali con la creazione di 107 strutture, suddivise, a loro volta, in un unico ufficio controlli - competente per le attività di accertamento, verifica e contenzioso a livello provinciale, prima frammentate nelle aree controllo dei singoli uffici locali - e vari uffici territoriali, dedicati alle attività di servizio ai cittadini.

La revisione del modello organizzativo è nata dalla necessità di coniugare, in maniera più accentuata, le due distinte esigenze di potenziamento dell’azione di accertamento e di semplificazione dell’adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

L’istituzione delle Direzioni Provinciali mira, infatti, a rendere più flessibile - e quindi meglio adattabile - il modello organizzativo alla diversità e molteplicità di situazioni che si registrano sul territorio.

L’individuazione dei nuovi uffici corrisponde a due finalità essenziali:

- il rafforzamento dell’attività di controllo, in relazione alla peculiarità delle tipologie di contribuenti e alle diverse fattispecie di accertamento. L’Ufficio Controlli è, infatti, suddiviso in aree, in base all’attività rivolta al tipo di contribuente: imprese di medie dimensioni, imprese minori e lavoratori autonomi, persone fisiche ed enti non commerciali, legale;
- la facilitazione del rapporto dei contribuenti con gli uffici, anche attraverso lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche.

#### **4.5 La gestione delle risorse umane nel processo di cambiamento dell’Agenzia delle Entrate**

Il processo di cambiamento doveva assicurare, per la particolare natura del servizio, la maggiore riduzione possibile del periodo e dell’ampiezza della caduta di *performance*<sup>49</sup>: era necessario che i servizi ai contribuenti e l’attività di deterrenza e recupero dell’evasione continuassero senza interruzioni e senza una diminuzione della qualità, seguendo i piani di miglioramento che, nel frattempo, venivano implementati nel delicato passaggio.

Per raggiungere questo obiettivo, non si poteva e non si è sottovalutato il ruolo delle risorse umane nel processo di cambiamento. In particolare, la Direzione Centrale del Personale ha avuto il compito di gestire tutto ciò che aveva un impatto sul personale, tra cui:

- il piano di comunicazione con l’individuazione dei temi, dei tempi e degli strumenti più idonei;
- l’armonizzazione delle condizioni di impiego, delle politiche e delle prassi;
- i rapporti con i sindacati;

---

<sup>49</sup> Cfr. capitolo II.

- la definizione delle modalità più appropriate per mantenere alta la motivazione del personale durante il processo di mutamento;
- la valutazione delle professionalità necessarie per ricoprire nuovi ruoli nella definizione della nuova struttura organizzativa.

La Direzione Centrale Servizi ai contribuenti, invece, ebbe il compito di andare a ridisegnare il rapporto fisco-contribuenti basandolo sul principio dell'adesione spontanea agli obblighi tributari (*tax compliance*) e utilizzando fortemente la leva dell'innovazione tecnologica, che ha reso le Entrate italiane una delle realtà più importanti al mondo per quanto concerne il fisco telematico.

Ovviamente, la funzione *HR* non ha agito sempre "in prima persona" nell'implementazione dei cambiamenti che avevano un impatto sulle persone o nell'utilizzo dei vari strumenti. A partire dalle necessità e dalle metodologie individuate, è stato possibile il coinvolgimento a cascata di altri soggetti come, ad esempio, la partecipazione del *management* alla costruzione del sistema di valutazione, che ha permesso di creare un rapporto diretto con tutto il personale e di "sottoscrivere" il contratto psicologico fra dirigenti e dipendenti.

Il ruolo fondamentale giocato dalla funzione *HR*, quindi, è stato quello di programmare un'azione unitaria volta a mantenere elevato il livello di motivazione, promuovere l'integrazione e coinvolgere il personale ai vari livelli nel processo di riforma.

Un'operazione di cambiamento porta ad una modificazione delle relazioni fra organizzazione e dipendenti: è importante, quindi, considerare le possibili reazioni delle persone nella selezione e scelta degli strumenti e delle metodologie da utilizzare per il *change management*<sup>50</sup>.

Se con la legge n. 241 del 1990 - prima - e con la legge n. 59 del 1997 - poi - il legislatore emana i primi strumenti legislativi per un fattivo cambiamento ed una nuova organizzazione della Pubblica Amministrazione, è con il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 che, ai vertici dell'organizzazione del Ministero delle Finanze, si avverte - in modo chiaro e palese - che queste nuove norme non passano indifferenti nei confronti del personale dipendente perché iniziano a creare una propensione al cambiamento. Viene così a formarsi, all'interno dell'Amministrazione, un'identità favorevole e disponibile alla riorganizzazione.

La propensione verso un determinato comportamento, nel nostro caso nei confronti del cambiamento, è un fenomeno soggettivo che si riscontra a livello dei singoli individui inseriti all'interno dell'organizzazione, indipendente dalla preparazione professionale e risultante da particolari attitudini individuali. Alla base di una predisposizione al cambiamento vi sono, dunque, le abitudini, gli atteggiamenti, le convinzioni ed i valori degli

---

<sup>50</sup> F. Butera, *op. cit.*, 2007.

individui che compongono l'organizzazione. È da tali aspetti che deriva un "carattere organizzativo" favorevole al cambiamento<sup>51</sup>.

La prevedibile e forte reazione emotiva e di resistenza era legata, prevalentemente, al distacco definitivo dall'essere "ministeriali". Per questo si è anche badato a sciogliere i dubbi relativi alle principali problematiche contrattuali, servendosi di messaggi che evidenziassero il mantenimento dello stesso tipo di contratto (con l'istituzione di un altro comparto avvenuta, in verità, solo nel 2004) e la conferma dei principali istituti.

Nelle trattative sindacali passava l'intenzione reale di trasmettere alle risorse il nuovo modello di sviluppo, in cui la gestione dinamica delle persone diventava una delle leve con cui valorizzare e far crescere tutti coloro che avevano voglia di mettersi in gioco, spendersi su nuovi ruoli, scoprire nuove potenzialità o attitudini.

Contestualizzando l'analisi compiuta nel II capitolo, relativa agli approcci di gestione delle risorse umane, è possibile rintracciare degli elementi che collocano l'Agenzia delle Entrate, nell'alveo dell'approccio interdipendente<sup>52</sup>.

Il primo approccio, quello lineare, lo escludiamo in quanto lo stesso cambiamento organizzativo che ha portato alla nascita dell'Agenzia è stato voluto per rendere l'Amministrazione finanziaria una P.A. moderna al servizio del Paese, dunque l'ambiente esterno ha influito pesantemente nella riorganizzazione e riprogettazione della struttura organizzativa del sistema amministrativo-tributario.

Trattandosi di un'Amministrazione pubblica di nuova generazione, che con una norma di riassetto è passata, sulla carta, da un modello burocratico - ministeriale ad uno manageriale, più vicino ai canoni del *New Public Management* è chiaro che, per i primi anni si è avuta una fase parecchio turbolenta. A distanza di dieci anni si può affermare che l'approccio interdipendente, ponendo strategia, struttura e risorse umane in rapporto di influenza reciproca secondo una relazione circolare e in un ambiente turbolento, variabile e complesso<sup>53</sup>, è proprio dell'Agenzia.

Si può notare, inoltre, una forte tendenza verso l'approccio evolutivo, per le complesse relazioni che l'Agenzia intrattiene con l'Autorità politica e altri *stakeholders* che interagiscono con l'organizzazione.

Per quanto concerne, invece, le configurazioni interne relative al personale da amministrare, gestire e dirigere, la scelta del "modello Agenzia" ha comportato anche un graduale passaggio da una configurazione di "amministrazione del personale" - basata su una concezione ministeriale, contabile e regolativa dei lavoratori, dove era forte l'aspetto giuridico, a scapito di quello gestionale e la correttezza amministrativa rappresentava il

---

<sup>51</sup> A. De Chiara, *op. cit.*, 1998.

<sup>52</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>53</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

parametro di valutazione della prestazione lavorativa - ad una più “gestionale”, dove la struttura che si occupa di personale lavora a contatto con la direzione strategica e con la linea operativa, attuando specifiche politiche e offrendo strumenti di implementazione delle scelte strategiche e operative. Il *focus*, quindi, si è spostato agli aspetti direzionali e gestionali del personale, assorbendo anche quelli giuridico - amministrativi della configurazione precedente (fig. 15).

La configurazione “gestione del personale”, in Agenzia, è rintracciabile soprattutto a livello regionale<sup>54</sup>. La configurazione di “direzione e sviluppo delle risorse umane”, invece, è rintracciabile nell’organizzazione delle Direzioni Centrali dell’Agenzia, in quanto essa è parte attiva del processo di programmazione, opera in *staff* ai vertici ma in rapporto funzionale con le strutture territoriali regionali.

Modello	Modello dipartimentale-ministeriale	Modello Agenzia
<b>Configurazione relativa al personale</b>	amministrazione del personale	gestione del personale
<b>Principali caratteristiche</b>	concezione ministeriale, burocratica, contabile e regolativa dei lavoratori	concezione manageriale, strategica, direzionale. Personale come risorsa
<b>Aspetti prevalenti</b>	aspetto giuridico correttezza amministrativa ruolo	aspetto gestionale obiettivi/risultati compito

**Fig. 15: Cambiamento nella configurazione di gestione del personale.**

Fonte: Nostra elaborazione e adattamento da G. Costa, M. Gianecchini (2005).

#### **4.6 Strumenti di *Human Resources Management* in Agenzia**

Le risorse umane costituiscono la forza principale dell’Agenzia delle Entrate in quanto fattori strategici di base. Diversamente dalla concezione tradizionale, nella quale al personale veniva riconosciuto un ruolo strumentale per realizzare le decisioni e raggiungere gli obiettivi, esso diventa elemento fondamentale per le strategie di rinnovamento, fonte di finalità strategiche e, dunque, di vantaggio competitivo<sup>55</sup>. La relazione tra l’azione dell’Agenzia e le risorse è di fatto biunivoca perché, se da un lato le risorse interne indirizzano e condizionano la scelta delle linee strategiche da seguire, dall’altro la strategia adottata deve costantemente alimentare e potenziare le competenze interne dell’Agenzia. Il processo si sostanzia, dunque, nella trasformazione di risorse in altre risorse con lo scopo di sviluppare quelle esistenti e, cosa più importante, di rinnovare le competenze distintive nell’ambito della stessa organizzazione<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>55</sup> M.E. Porter, *op. cit.*, 1991; G. Costa, M. Gianecchini, *op. cit.*, 2005.

<sup>56</sup> Il processo di autoipotesi, che si sostanzia nella trasformazione di risorse in altre risorse, viene adottato dalle Entrate con lo scopo di spiegare che la capacità di rigenerare le risorse esistenti e, cosa più importante, di rinnovare le stesse competenze distintive, si risolve nell’ambito della stessa organizzazione. Le finalità pubbliche richiedono spesso competenze distintive proprie: tale specificità rende, quindi, particolarmente importante la precisa individuazione delle attitudini per poter valutare ed eventualmente sviluppare, con azioni mirate, le capacità espresse rispetto a quanto richiesto “idealmente”. Cfr. A. De Chiara, *op. cit.*, 1998.

La promozione dei nuovi modelli di gestione ha previsto l'introduzione di moderne regole di valorizzazione professionale, nell'ottica di un avvicinamento fra le regole del lavoro pubblico e del lavoro privato<sup>57</sup>.

Il modello organizzativo è statico mentre la realtà è dinamica e pertanto la forza dell'Agenzia sta nel valore assoluto delle professionalità che la compongono, ma è anche e soprattutto espressione della capacità delle persone di sommare e moltiplicare le loro sensibilità, idee, competenze per raggiungere gli obiettivi comuni. La gestione delle conoscenze dell'organizzazione, insieme a tutte le tecnologie correlate, rappresenta un'attività fondamentale per l'Agenzia delle Entrate, il cui *asset* più importante, in ragione dell'attività svolta, è certamente il capitale umano<sup>58</sup>.

Con la diffusione e lo scambio di esperienze di successo si attuano sempre migliori *performance* lavorative creando, così, quel "valore aggiunto" all'interno dell'organizzazione con un visibile miglioramento dei servizi e delle prestazioni, date da una più efficiente capacità professionale, in conseguenza dello sviluppo della conoscenza che consente, inoltre, una maggiore incisività ed efficacia delle azioni con risultati considerati, fino a pochi anni fa insperati, sia nel recupero della base imponibile, sia come deterrenti delle varie forme di elusione fiscale.

Lo sviluppo della professionalità delle risorse umane - sia come qualificazione delle competenze, sia come esigenza di definire nuove figure professionali - si sostanzia, per l'Agenzia delle Entrate, attraverso le leve della selezione, della valutazione, della formazione, dello sviluppo professionale e della comunicazione.

#### **4.6.1 Selezione e reclutamento**

Con la scelta di un sistema innovativo nella politica del reclutamento, all'avanguardia rispetto al tradizionale sistema di selezione nel pubblico impiego, l'Agenzia valuta "sul campo" le competenze possedute e sviluppate dal candidato durante un percorso mirato che si realizza in due modi: tirocinio teorico-pratico o contratto di formazione e lavoro.

Queste modalità consentono di accertare, nelle concrete situazioni di lavoro, non più soltanto le conoscenze teoriche, ma anche l'attitudine ad applicare tali conoscenze alla soluzione dei problemi operativi e di riconoscere le capacità relazionali e i comportamenti organizzativi, che sono fondamentali per il lavoro di squadra.

Queste modalità di selezione, che prevedono momenti d'aula e di formazione *on the job*, sono innovative per quanto concerne il pubblico impiego in quanto l'Agenzia, prima di procedere all'assunzione, verifica - nelle concrete situazioni di lavoro - le caratteristiche del candidato al fine di acquisire diverse figure professionali, sulla base delle proprie esigenze.

---

<sup>57</sup> M. Bonaretti, L. Codara, S. Mannelli, *Ripensare il lavoro pubblico: come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

<sup>58</sup> E. Rullani, *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma, 2004.

L'attività formativa erogata ai neoassunti è finalizzata a trasmettere, al lavoratore, la professionalità necessaria per svolgere, con la massima efficienza, l'attività richiesta.

Tale modello, completamente svincolato dalla disciplina generale delle assunzioni della P.A., adotta modalità proprie del settore privato e introduce regole più flessibili nella gestione del personale, utilizzando procedure selettive pubbliche semplificate.

L'Agenzia, infatti, decide autonomamente:

- le modalità di pubblicità del concorso (*internet*, università, quotidiani, etc.);
- i tempi intercorrenti tra la data di pubblicazione del bando di selezione, il termine per la presentazione della domanda e la prova concorsuale;
- specifici requisiti per circoscrivere la platea dei partecipanti alla selezione (voto di laurea, esperienza professionale, ecc.);
- prove concorsuali (prova oggettiva tecnico-professionale, colloquio, valutazione dei titoli, ecc.).

Il ricorso a procedure semplificate consente la gestione in tempi brevi del processo di selezione e un utilizzo limitato di risorse economiche.

#### **4.6.2 La valutazione**

Le procedure di valutazione, sia del personale, sia dei dirigenti, sono innovative per un'Amministrazione pubblica<sup>59</sup>. L'Agenzia, attraverso il sistema S.I.R.I.O.<sup>60</sup>, attivo dal 2002, valuta prestazioni, posizione, potenziale e competenze dei dirigenti e, in versione semplificata, per le posizioni di responsabilità non dirigenziali, applica il modello valutativo, chiamato Antares, anche ai funzionari titolari di posizione, soggetti alla valutazione annuale, alla quale viene poi ancorata parte del salario di risultato<sup>61</sup>.

L'Agenzia delle Entrate utilizza i due sistemi per valutare le prestazioni lavorative e conferire incarichi di responsabilità (prestazione e potenziale) con lo scopo di armonizzare meglio il sistema di controllo gestionale e quello di sviluppo manageriale, in modo da cogliere sia le variabili quantitative che le variabili qualitative, espressione della *performance* nel suo complesso.

---

<sup>59</sup> Per un approfondimento del sistema di valutazione del personale dell'Agenzia delle Entrate si rimanda al capitolo V.

<sup>60</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, S.I.R.I.O., *Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti*, Roma, 2005.

<sup>61</sup> R. Mele, A. Storlazzi, *op. cit.*, 2006; Agenzia delle Entrate, *Antares. Modello delle competenze dell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2004; Agenzia delle Entrate, *Antares. Il modello delle competenze come strumento di valorizzazione delle persone*, Roma, 2006.

I sistemi, orientati alla valutazione, secondo criteri di trasparenza, oggettività ed equità dei risultati e delle competenze organizzative<sup>62</sup>, vengono incontro all'esigenza di valutare non solo tipici obiettivi quantitativi di produzione, ma anche gli obiettivi progettuali legati alla specifica realtà dell'ufficio, che rappresentano delle "sfide", sia per il dirigente (cosiddetti "obiettivi locali") che per il personale investito da incarichi di responsabilità (capi area, capi *team*, coordinatori).

E, in tal senso, sono stati introdotti elementi interessanti come:

- la previsione di modalità procedurali per la valutazione di obiettivi locali, proposti dal valutato secondo la logica *bottom-up*;
- l'introduzione della valutazione delle competenze organizzative, approccio che permette di rafforzare l'utilità del sistema di valutazione dei dirigenti quale modalità di sviluppo manageriale, contribuendo a mettere in evidenza e promuovere i comportamenti organizzativi e gli stili manageriali più coerenti con i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia.

Possiamo definire Antares e S.I.R.I.O. sistemi integrati di valutazione che tentano di superare il doppio binario valutativo esistente nella P.A., costituito da un sistema formalizzato, basato su dati meramente quantitativi e finalizzato ad erogare indennità economiche ed un sistema non formalizzato, basato sulla percezione non strutturata dei comportamenti, finalizzato alle scelte gestionali decisive quali l'attribuzione degli incarichi. I sistemi di valutazione hanno successo laddove l'organizzazione pubblica riesce a comprendere, in relazione alle nuove esigenze, l'importanza delle competenze e della responsabilità secondo una nuova accezione: la competenza non deve essere declinata soltanto secondo la formula tradizionale (a chi compete fare che cosa e come) che individua agenti, oggetti e procedimenti, ma richiama il "saper fare" dei soggetti e il "come fare" dei processi; la responsabilità non deve implicare soltanto il dovere di agire e il poter essere chiamato a rispondere per la violazione dei compiti d'ufficio, ma si declina come responsabilità professionale, rilevata con la valutazione dei risultati e ancorata alla remunerazione e al mantenimento dell'incarico.

La valutazione avviene, secondo quanto prescrivono le norme contrattuali, attraverso un sistema misto basato sulla:

- valutazione dei risultati;
- valutazione delle competenze organizzative<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> In questo contesto con il termine "competenze organizzative" si intendono le caratteristiche individuali della risorsa quali conoscenze, capacità, valori, motivazioni che determinano, in misura decisiva, il raggiungimento degli obiettivi.

<sup>63</sup> La nozione di "competenza" è più ampia di quella di "capacità" poiché comprende anche alcuni tratti personali come la motivazione e i valori che hanno influenza diretta e immediata sull'organizzazione. L'integrità e la coerenza, ad esempio, sono tratti della persona da cui non si può prescindere nelle valutazioni gestionali, tanto più in un'organizzazione che svolge funzioni delicate come quelle attribuite all'Agenzia delle Entrate.

In verità Antares doveva essere esteso a tutto il personale di terza area, i funzionari, legando prestazione lavorativa, raggiungimento degli obiettivi e salario di risultato (quota incentivante).

Purtroppo, al momento, ciò non è stato ancora possibile, anche per le notevoli resistenze interne dovute, probabilmente, alla percezione di arbitrarietà del sistema che assegna al dirigente responsabile il compito di valutare la *performance*.

#### 4.6.3 La formazione

Nel Regolamento di Amministrazione dell’Agenzia sono previste specifiche disposizioni, relative all’attività di formazione del personale, al fine di potenziare il patrimonio professionale, per migliorare l’efficienza e la qualità dei servizi e sostenere, in tal modo, i processi di cambiamento organizzativo<sup>64</sup>. I programmi di formazione permanenti consentono un aggiornamento continuo della risorsa umana, permettendo di migliorare il livello della prestazione e sviluppando una “cultura della conoscenza”, dove i successi conseguiti nel lavoro diventano uno scambio di valore comune da condividere, da “far circolare” all’interno dell’organizzazione, per produrre nuova ricchezza per mezzo della conoscenza in base al principio del “*Knowledge management*”<sup>65</sup>.

La realizzazione del modello operativo dell’Agenzia non poteva non riflettersi, quindi, anche sulla gestione delle politiche del personale, dedicando particolare attenzione alla formazione professionale<sup>66</sup>.

La formazione rappresenta lo strumento indispensabile per accrescere le professionalità e le competenze del personale e l’Agenzia ha acquisito professionalità in grado di progettare ed erogare quelle iniziative didattiche che rispondono ai bisogni più significativi, in particolare per quanto riguarda la formazione “di base”, cioè quella destinata a supportare la quotidiana attività lavorativa degli operatori.

Strategicamente strutturata e finalizzata ad un aggiornamento costante e qualificato delle risorse umane, l’attività di formazione è articolata sostanzialmente su due aree:

- l’area tecnico-professionale, svolta in larga misura con la modalità del *training on the job*, è orientata all’approfondimento delle

---

<sup>64</sup> Cfr. Agenzia delle Entrate, *Regolamento di Amministrazione istitutivo dell’Agenzia delle Entrate*, Capo IV, “Gestione e sviluppo professionale del personale”. Dalla sua istituzione, l’Agenzia ha profuso un impegno non indifferente in questo settore, al fine di formare funzionari in grado di tenere il “passo con i tempi”.

<sup>65</sup> Il principale ambito di intervento di formazione è, naturalmente, quello specialistico, che comprende tutte le tematiche che costituiscono il bagaglio di conoscenze tecnico-tributarie richieste per lo svolgimento delle attività operative: una realtà come quella tributaria, sottoposta a continue modifiche normative, richiede un aggiornamento continuo.

<sup>66</sup> Occorre fare riferimento al Regolamento di Amministrazione, nel cui titolo secondo sono disciplinati vari aspetti relativi all’argomento. Per quanto rileva in questa sede, le politiche di gestione del personale dell’intera Agenzia sono attribuite alla Direzione Centrale del Personale a cui spetta, tra l’altro, il compito di indirizzare e coordinare i sistemi di valutazione e incentivazione, di sviluppo organizzativo e di comunicazione interna del personale.

conoscenze tecniche ed all'aggiornamento professionale di coloro che svolgono attività istituzionali in materia tributaria, soprattutto negli uffici operativi;

- l'area manageriale, orientata, invece, ad accrescere nei dirigenti e nei funzionari ad alto potenziale le conoscenze e le competenze necessarie alla realizzazione del modello Agenzia, secondo ruoli gestionali diversificati e complessi.

In merito alle attività formative, la prospettiva triennale del Piano della formazione supera l'idea di interventi strutturati in un arco temporale ristretto e finalizzati, quindi, quasi esclusivamente, ad affrontare specifiche criticità operative, allineando la pianificazione della formazione alla pianificazione strategica dell'Agenzia e orientando l'investimento in formazione al raggiungimento degli obiettivi aziendali e al supporto del cambiamento organizzativo. L'obiettivo è quello di valorizzare pienamente la leva formativa come strumento di sviluppo professionale e di arricchimento delle conoscenze dell'organizzazione.

Per valutare le attività formative in convenzione sono inseriti appositi indicatori (numero di persone interessate dalla formazione sulle tematiche di importanza strategica, numero di dirigenti e funzionari ad alto potenziale da coinvolgere in iniziative manageriali, numero di ore d'aula, esercitazioni ed *e-learning*, ecc.).

È in fase di sperimentazione, inoltre, un modello di valutazione dell'efficacia della formazione, per consentire di verificare la coerenza tra i progetti formativi e i processi operativi dell'Agenzia.

La Convenzione 2010-2012, stipulata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, prevede, infatti, che l'Agenzia, nell'ambito dell'obiettivo strategico "garantire lo sviluppo organizzativo e il consolidamento del modello manageriale", applichi il modello di valutazione di impatto della formazione su alcuni processi chiave. In particolare, la sperimentazione riguarda alcune edizioni individuate tra i corsi erogati in materia tributaria.

Per la definizione del modello si è scelto di far riferimento alla teoria di *Kirkpatrick*, individuando, per ciascuna area di valutazione, tecniche e procedure coerenti con la realtà dell'Agenzia<sup>67</sup>. La costruzione di tale modello parte dall'analisi documentale e dalla raccolta di tutte le informazioni necessarie per comprendere il contesto di riferimento e passa attraverso la lettura integrata di:

- documenti di carattere strategico, quali la Convenzione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Piano Aziendale, le Linee guida per la rilevazione dei fabbisogni formativi;
- documenti descrittivi dei processi operativi dell'area contrasto all'evasione e dell'area servizi;

---

<sup>67</sup> D.L. Kirkpatrick, J.D. Kirkpatrick, *Evaluating training programs. The four levels*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2006.

- documenti inerenti alla realizzazione dell'azione formativa, quali piani formativi centrali e regionali, programmi e materiali didattici;
- documenti riguardanti la valutazione degli interventi formativi effettuata in Agenzia: questionari di gradimento, tesine di *master*, *test* di apprendimento.

Il modello di riferimento per valutare i risultati della formazione è quello messo a punto nel 1959 da *Kirkpatrick*, per il quale sono valutabili quattro livelli di risultati<sup>68</sup>. Questo modello è anche detto gerarchico, in quanto i risultati delle misurazioni di ciascun livello sono la base per la valutazione del livello successivo. Seguendo la gerarchia è necessario valutare, dopo il gradimento del corso (I livello), l'acquisizione delle conoscenze e delle competenze (II livello), come queste siano poi applicate nell'attività professionale (III livello), per produrre un impatto positivo sull'organizzazione di appartenenza (IV livello) (fig. 16).

I quattro livelli analizzano lo stesso fenomeno sotto diversi punti di vista:

1. la reazione dei partecipanti: il primo livello del modello consiste nella raccolta e analisi delle reazioni dei destinatari della formazione (gradimento del corso). I partecipanti compilano un questionario in cui esprimono le proprie considerazioni sulla progettazione e sull'organizzazione del corso e una valutazione sul docente. Per quanto importante, la reazione favorevole dei partecipanti non assicura, però, l'avvenuto apprendimento delle conoscenze e competenze oggetto dell'intervento formativo: il corso potrebbe risultare apparentemente molto utile e gradevole per i destinatari ma, all'atto pratico, dimostrarsi di difficile applicazione nella realtà lavorativa. La valutazione di primo livello raccoglie, essenzialmente, elementi utili al miglioramento del programma;
2. l'apprendimento dei partecipanti: la valutazione dell'apprendimento si concentra sull'acquisizione di conoscenze, metodologie e capacità dei partecipanti e si rileva tramite *test*, attività pratiche, giochi di ruolo, simulazioni e altre strategie valutative. Tuttavia, riscontri positivi non garantiscono ancora che i partecipanti siano in grado di applicare correttamente quanto appreso. La valutazione a questo livello riguarda, quindi, la conformità agli obiettivi didattici: la qualità e l'efficacia del corso dipendono, perciò, dal grado di precisione con cui questi sono stati definiti;
3. la prestazione dei partecipanti: al terzo livello, la valutazione misura il grado di applicazione nella realtà lavorativa di conoscenze, abilità, strumenti e metodologie acquisite durante l'intervento formativo. Essa, in altri termini, indaga sul trasferimento (quanto e in che modo sia modificata la condotta sul lavoro dei discenti) attraverso *test*, questionari e colloqui. Per una corretta valutazione delle prestazioni

---

<sup>68</sup> D.L. Kirkpatrick, J.D. Kirkpatrick, *op. cit.*, 2006.

- occorre mettere a confronto i risultati riscontrati a questo livello, con i bisogni e gli obiettivi formativi delineati in fase di progettazione;
4. il risultato dell'organizzazione: la valutazione, a questo livello, verifica l'impatto dell'intervento formativo sull'organizzazione dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Il modello di *Kirkpatrick* fornisce indicazioni per la valutazione qualitativa di un programma formativo, non per l'analisi quantitativa dei suoi effetti economici e organizzativi.

<i>Livello</i>	<i>Cosa valutare</i>	<i>Descrizione</i>
Gradimento	Valutazione delle qualità della formazione da parte dei partecipanti	Apprezzamento del corso da parte dei partecipanti
Apprendimento	Misurazione dei progressi dei partecipanti	Verifica dell'acquisizione di abilità, atteggiamenti, conoscenze
Trasferimento sul lavoro	Misurazione dell'utilizzo delle conoscenze e dei metodi acquisiti	Cambiamento nel comportamento e nell'approccio dopo la formazione
Risultati dell'organizzazione	Misurazione del cambiamento nei risultati dell'organizzazione	Miglioramento delle prestazioni dell'organizzazione

**Fig. 16: Sintesi dei quattro livelli del modello di *Kirkpatrick*. Fonte: Agenzia delle Entrate.**

Le attività didattiche di area tecnico-tributaria si svolgono sia con l'ausilio della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, sia con il contributo di risorse interne. I corsi di area tecnico-professionale sono focalizzati soprattutto sui temi della contabilità, della lettura del bilancio, del passaggio dal reddito civilistico al reddito fiscale. A tal proposito è stata svolta una significativa azione di riprogettazione dei corsi che, tradizionalmente, la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze erogava al personale. I contenuti sono stati riveduti e "pesati" in modo più equilibrato, utilizzando anche altre tecniche quali esercitazioni e studio di esempi e casi pratici. I docenti sono per lo più interni all'Agenzia, oltre a esperti segnalati dalla Scuola.

Nell'ambito dell'area di formazione manageriale si sono svolti numerosi corsi riguardanti alcuni tra i più significativi progetti di sviluppo del personale, sia dirigenziale che non.

#### **4.6.4 La comunicazione**

L'Agenzia persegue una significativa azione di comunicazione con i contribuenti e, più in generale, con tutti i portatori di interesse, al fine di rappresentare correttamente il principio del dovere di ogni cittadino di contribuire al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Le iniziative di comunicazione istituzionale hanno visto l'ampliamento del sistema di relazioni con la platea degli organi di informazione, per accreditare ulteriormente il ruolo e la funzione dell'Agenzia come interlocutore primario nel sistema della fiscalità e rappresentare, in maniera sempre più trasparente, corretta e tempestiva, la propria attività nei confronti degli altri interlocutori.

Il flusso di comunicazione istituzionale è ampio e rivolto a più soggetti in quanto si opera su più fronti: divulgazione di comunicati tempestivi, a cura dell'ufficio stampa, informazione tecnica, mediante il continuo aggiornamento, nel corso delle 24 ore, della pubblicazione Fiscooggi.it, il giornale *on line* (tale strumento è un punto stabile di riferimento per tutti gli operatori del settore tributario come professionisti, giudici, giornalisti, ecc), comunicazione istituzionale e servizi ai contribuenti tramite il sito web [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Il progetto "Fisco mette le ruote", inoltre, assicura la presenza dell'Agenzia nei comuni non serviti da strutture stabili delle Entrate. L'ufficio mobile è un fattore importante di comunicazione istituzionale e "di servizio", in quanto testimonia l'importanza della presenza sul territorio con funzione, anche indirettamente, di deterrenza di comportamenti evasivi ed elusivi.

Nel perseguire il massimo livello di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*tax compliance*) si punta, quindi, sull'assistenza, l'informazione e la semplificazione.

Negli ultimi anni, infatti, l'Agenzia delle Entrate si è impegnata a consolidare un rapporto di collaborazione con i cittadini e trasmettere l'immagine di un'Amministrazione informata e attenta, dedicata a promuovere una cultura della legalità fiscale.

"Il fisco mette le ruote" si colloca, pertanto, nel quadro di potenziamento delle strategie di servizio dell'Amministrazione fiscale, incentrate su di un maggiore dialogo con i cittadini e sulla facilitazione degli adempimenti tributari. Non solo divulgazione di informazioni chiare e complete, ma anche capacità di prevedere le esigenze dei contribuenti e di rispondervi in modo efficace e diretto.

Particolare attenzione, infine, viene rivolta alla promozione della legalità fiscale attraverso il progetto "Fisco e scuola", in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

Il circolo virtuoso che la comunicazione esterna attiva influisce anche sull'orgoglio e sul senso di appartenenza del personale dipendente. I progetti, infatti, favoriscono il lavoro in *team* e il gioco di squadra, permettendo una condivisione effettiva dei principali valori-guida dell'organizzazione.

Grande cura viene data alle attività di comunicazione interna. I principali strumenti sono la posta elettronica (tutti i documenti viaggiano tramite *e-mail*), la *intranet* PAgE (il portale dell'Agenzia) e il *magazine* Pagine, divenuto elettronico nel 2010, dopo dieci anni di diffusione cartacea.

PAGe, attivo dal 2001, fornisce, a cascata, ai circa 36.000 dipendenti dell'Agenzia, un'informazione completa e tempestiva sui processi svolti dagli uffici. L'ambiente *intranet*, inoltre, offre al personale una serie di servizi quali numerosi *forum* tematici dedicati alle principali attività svolte dagli uffici.

Le Direzioni Regionali e Provinciali possiedono proprie redazioni *web* che si occupano della gestione del portale, coordinate funzionalmente dal *team* redazionale centrale.

Pagine, invece, è stato un periodico bimestrale di 36 pagine che, dal 2001, veniva distribuito a tutti i dipendenti dai referenti della comunicazione interna presenti negli uffici dell'Agenzia. È un *house organ* che, nato in coincidenza con la riorganizzazione che ha portato alla nascita dell'Agenzia delle Entrate, è stato ripensato in formato elettronico, come un *webzine* di informazione, che diffonde le buone pratiche interne e i valori dell'organizzazione.

Fin dalla sua istituzione, per “accompagnare” il cambiamento epocale, ma anche le varie riorganizzazioni, l'Agenzia ha messo in campo, oltre agli strumenti appena descritti, anche:

- due indagini sul clima interno, svolte nel 2003 e nel 2007. L'indagine del 1999 fu fatta quando c'era ancora il Dipartimento delle Entrate;
- *brochure* per informare dei cambiamenti;
- bacheche;
- *newsletter*, strumento utilizzato di frequente a livello regionale, per meglio tarare le informazioni sul territorio<sup>69</sup>.

Tra gli obiettivi individuati nel Piano di Comunicazione 2008, si evidenzia il potenziamento della comunicazione interna prevedendo, per la diffusione delle informazioni strategico - gestionali, una *targettizzazione* e differenziazione per segmenti di popolazione aziendale (neoassunti, donne, pensionandi, ammalati di lungo corso, neomamme, neopapà), da attuarsi anche attraverso interventi pensati per accompagnare il lavoratore nelle varie fasi della vita lavorativa (assunzione, preparazione al pensionamento, maternità, paternità, malattia, ecc.).

Con il Piano di comunicazione 2009 l'Agenzia delle Entrate si è posta l'obiettivo di definire, in collaborazione con le direzioni regionali, un sistema uniforme di rilevazione del clima interno, che tenga conto delle esigenze delle strutture centrali e regionali, al fine di regolamentare le iniziative di analisi del clima interno, stabilendo metodologie, attori, tempi e forme di coordinamento.

L'analisi di clima viene ricompresa, infatti, in una complessiva strategia di valorizzazione del personale e viene condotta da strutture dell'Agenzia in

---

<sup>69</sup> In Campania, ad esempio, dal dicembre 2009, è attiva la *newsletter* “*News on the desk*”, che contiene pillole di normativa, prassi, giurisprudenza e organizzazione ed è inviata, settimanalmente, a tutti i dipendenti dell'Agenzia delle Entrate della Campania.

grado di attivare azioni di miglioramento, a fronte delle criticità che possono emergere.

Altro obiettivo, contenuto nel Piano di comunicazione 2009, riguarda la promozione del benessere organizzativo all'interno delle politiche di gestione e sviluppo del personale, finalizzata alla creazione delle condizioni per vedere i lavoratori come portatori di specifici bisogni.

In particolare, si mira all'incremento delle iniziative a sostegno delle attività di carattere associativo e ricreativo tra i dipendenti, potenziando una rete territoriale di contatti e favorendo l'ascolto mirato per conoscere le abitudini e le preferenze delle risorse umane, in modo da ottimizzare la stipula di convenzioni a favore del personale.

Il piano 2010 ha previsto, invece, misure e strumenti per "accompagnare" la riorganizzazione su base provinciale.

#### **4.7 Le indagini sulle aspettative del personale**

Per verificare l'andamento del processo di gestione del personale durante il cambiamento ed i risultati ottenuti dall'utilizzazione dei sopra citati strumenti, era necessaria un'attività di *feedback*, che è stata condotta attraverso varie *survey* sul clima interno somministrate prima del processo - per valutare le aspettative - e dopo, per verificarne gli impatti (valutazione *ex ante*, *in itinere*, *ex post*)<sup>70</sup>.

Le indagini hanno consentito di verificare come era stato percepito il cambiamento di assetto, mettendo in evidenza punti di forza ed aree di miglioramento, su cui intervenire con azioni mirate.

È emersa, soprattutto, la fiducia del personale in una maggior valorizzazione delle risorse umane a seguito dell'istituzione dell'Agenzia, mentre, un'ulteriore area di miglioramento è stata individuata nell'organizzazione del lavoro e, in particolare, nelle relazioni e coordinamento fra le diverse funzioni.

Queste indicazioni hanno permesso di adottare correttivi nelle aree considerate più problematiche dai dipendenti.

##### **4.7.1 Marzo 1999: la prima rilevazione**

Nel mese di marzo 1999, dopo l'avvio degli Uffici unici locali e pochi mesi prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 300, viene effettuata una rilevazione, mediante questionario, sui dipendenti del "sopprimendo" Dipartimento delle Entrate.

La *survey* rappresenta il tentativo di valutare la percezione del processo di cambiamento da parte del personale dell'Amministrazione finanziaria per supportare le decisioni da adottare e agevolare il processo di transizione: i dipendenti del Dipartimento, rispondendo alla rilevazione, hanno dimostrato di gradirla, sottolineando la validità dell'iniziativa e facendo

---

<sup>70</sup> Cfr. capitolo II.

emergere la loro percezione del cambiamento e l'importanza di una sana, corretta e condivisa gestione del processo di riorganizzazione<sup>71</sup>.

La rilevazione venne effettuata mediante un questionario che prevedeva 10 domande, 7 delle quali a risposta chiusa e 3 a risposta libera, distribuito a tutti i dipendenti del Dipartimento delle Entrate. Su un totale di oltre 40 mila questionari, ne furono restituiti 30 mila (il 75%), di cui 28 mila correttamente compilati.

L'ampia partecipazione all'indagine consentì di disegnare un quadro delle aspettative e dei dubbi che si manifestarono nel delicato momento di passaggio dal vecchio al nuovo modello organizzativo e l'analisi delle risposte evidenziò alcuni importanti aspetti sui quali va soffermata l'attenzione.

Venne fuori, con forza e determinazione, l'esigenza di dare piena attuazione al cambiamento ma soprattutto, emerse - chiara ed evidente - la richiesta del personale di costruire una Amministrazione efficiente, "*citizen oriented*" e meno legata alla burocrazia.

Infatti, una P.A. con queste caratteristiche è, anzitutto, un vantaggio per i contribuenti, ma è anche una opportunità per chi ci lavora.

Sulle condizioni necessarie per realizzare questo rinnovamento, le indicazioni furono precise: valorizzare le risorse umane, accrescere la preparazione professionale, ampliare la conoscenza dei metodi e delle tecniche di pianificazione ed organizzazione del lavoro.

Venne sottolineata, infine, la necessità che il cambiamento della struttura venisse accompagnato da provvedimenti di carattere normativo che dessero ulteriore impulso al processo di semplificazione delle norme e degli adempimenti e che conducessero, mediante una mirata ed intelligente azione di contrasto all'evasione, alla riduzione del carico fiscale e ad una sua più equa redistribuzione.

L'istituzione dell'Agenzia delle Entrate avverrà nel 2001: il processo di riorganizzazione era iniziato, ma ogni mutamento genera, inevitabilmente, aspettative e timori. Era chiara l'esigenza che il rinnovamento non fosse di facciata e che raggiungesse il suo obiettivo essenziale: superare il vecchio ordinamento burocratico - ministeriale e realizzare un sistema orientato alla qualità del servizio ed alle attese dei contribuenti, attraverso la valorizzazione delle risorse a disposizione e l'introduzione di metodi e tecniche innovative di pianificazione, fissazione degli obiettivi, verifica finale.

I risultati sottolineano la richiesta di una maggiore equità e di una lotta mirata e severa all'evasione fiscale; i miglioramenti auspicati dai dipendenti riguardavano soprattutto lo sviluppo e la motivazione del personale. Era particolarmente sentita, specie ai livelli intermedi, l'esigenza

---

<sup>71</sup> In quest'ottica viene attribuito al "capo" un ruolo fondamentale, che non è più quello tradizionale, del superesperto fiscale. Da lui ci si attende la definizione degli obiettivi, la pianificazione organizzativa, la verifica dei risultati e il riconoscimento dei meriti in base a criteri di valutazione trasparenti.

dell'aggiornamento professionale. Venivano auspicati anche il riconoscimento dei meriti e la possibilità di carriera<sup>72</sup>.

Nei confronti dei contribuenti, inoltre, si riteneva necessario migliorare soprattutto la chiarezza della normativa e dei procedimenti fiscali: tale esigenza veniva invocata, in particolare, dalle qualifiche elevate (60%).

I dipendenti ritennero che i miglioramenti auspicati potessero essere conseguiti soprattutto con la riqualificazione e con la formazione permanente del personale, evidenziando il ruolo fondamentale della dirigenza, alla quale erano chieste capacità e preparazione.

Particolare attenzione era rivolta alla necessità, sentita, di interventi di carattere organizzativo come la semplificazione delle procedure interne e una migliore organizzazione del lavoro, accanto all'introduzione di incentivi economici legati ai risultati.

Il ruolo del capo era visto prevalentemente in un'ottica manageriale: un *leader* che deve saper prendere decisioni e risolvere problemi, organizzare il lavoro dei collaboratori e assumersi responsabilità. Va infine segnalato l'emergere di esigenze formative orientate al supporto (*staff*) e all'organizzazione dei processi di lavoro quali pianificazione, controllo di gestione, relazioni sindacali, comunicazione e gestione delle risorse umane, nonché alla soddisfazione del contribuente.

Dal cambiamento i lavoratori si aspettavano un'Amministrazione efficiente e funzionale: questa caratteristica otteneva il 60% delle risposte da parte delle qualifiche elevate.

Le principali aspettative emerse possono essere divise in due filoni:

- maggiore attenzione alle risorse umane, che consentisse la valorizzazione del personale e delle professionalità, offrisse possibilità di carriera, fornisse una formazione ed un aggiornamento continui, permettesse di lavorare in un ambiente motivante e sereno;
- maggiore efficienza e funzionalità dell'Amministrazione, per migliorare il servizio fornito ed assicurare l'equità fiscale, nonché una proficua lotta all'evasione.

Si muovono lungo questi filoni anche le aspettative per un cambiamento di mentalità da parte di tutto il personale e per una maggiore responsabilizzazione, a tutti i livelli, nello svolgimento del proprio lavoro.

Non va infine sottovalutata l'aspettativa che la riforma fosse reale e consentisse lo sviluppo della comunicazione interna, garantendo maggiore informazione e maggiore chiarezza.

Le preoccupazioni manifestate possono essere divise in più filoni dai quali emergono, indirettamente, i diversi atteggiamenti verso il cambiamento.

Era diffuso - anche se non così forte come talora si sentiva dire - il timore di perdere il posto di lavoro e di essere assoggettati a procedure di mobilità "selvaggia".

---

<sup>72</sup> Era in germe anche il cambiamento culturale, dal ruolo di "burocrate ministeriale" a funzionario responsabile e titolare di compiti, obiettivi e funzioni. Cfr. *Infra*.

Si temeva, inoltre, che il cambiamento non producesse equità fiscale e servizi migliori, bensì confusione e caos - sia all'interno degli uffici, che nei rapporti con i contribuenti - così come c'era chi esprimeva scetticismo e pensava che il cambiamento sarebbe stato solo di facciata, senza apportare alcun miglioramento nell'organizzazione del lavoro.

Consistente era, infine, il timore che il cambiamento venisse contrastato da forti resistenze e che la classe dirigente si rivelasse inadeguata a gestirlo.

Tutto sommato timori fondati e aspettative giuste e condivisibili per il tipo di cambiamento a cui andava incontro l'Amministrazione finanziaria italiana.

#### **4.7.2 Ottobre 2003: la seconda rilevazione**

Nell'ottobre del 2003, a cambiamento strutturale avvenuto, ma con retaggi ministeriali ancora fortemente radicati, viene proposta al personale una *survey* sul clima, per verificare, tramite questionario (82 *item* da valutare, suddivisi in 8 dimensioni), il grado di soddisfazione dei dipendenti delle Entrate.

Vennero intervistate 677 persone con un campione estratto in modo totalmente casuale<sup>73</sup> dall'elenco dei dipendenti dell'Agenzia delle Entrate.

L'interesse era quello di capire come e quanto il cambiamento organizzativo, la ridefinizione dei ruoli e l'adeguamento tecnologico avessero inciso sulla percezione che il personale aveva della struttura e come esso valutasse la propria attività in termini di risultati, di evoluzione professionale, di qualità nei rapporti interpersonali, di flussi comunicativi e di gradimento delle considerazioni di lavoro.

Le 8 dimensioni individuate furono:

1. *Leadership* e lavoro di gruppo, con cui veniva esaminata la relazione tra i dipendenti e i livelli gerarchici superiori, in termini di partecipazione, sostegno, supporto, potenziamento e delega nelle attività di lavoro. Il fattore *leadership* ha consentito di delineare lo stile di comando misurandone l'autoreferenzialità o l'orientamento allo scambio di informazioni. Gli stili di *leadership* influenzano fortemente le dinamiche di gruppo determinandone il livello di coesione e di integrazione e, in questo senso, è importante anche indagare la qualità delle relazioni di tipo orizzontale (tra pari) che incidono notevolmente sui livelli di produttività, di rendimento professionale e di benessere percepito. Emersero:
  - disponibilità dei responsabili all'ascolto e al supporto con un atteggiamento paternalistico;
  - debolezza del *management* per quanto riguarda la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti;

---

<sup>73</sup> Cfr. capitolo III.

- percezione positiva delle modalità di svolgimento del lavoro con presenza di valori quali la solidarietà, l'amicizia, la comprensione;
  - esistenza di reti informali che favorisce sì l'empatia, ma è fonte anche di criticità nell'ambito organizzativo
2. Motivazione, con cui si analizzarono i significati ed i contenuti attribuiti al proprio lavoro dagli intervistati, in termini di orientamento a svolgere con piacere e soddisfazione la propria attività. Inoltre, la motivazione stima l'attitudine ad investire le proprie energie nell'organizzazione, comprendendone e condividendone i fini e le linee strategiche. Alti livelli di motivazione si traducono nella disponibilità ad accettare gli aspetti meno gratificanti del proprio lavoro e gestire i momenti di crisi esprimendo fiducia per il futuro. Emersero:
- forte senso di responsabilità e grande valore riconosciuto al proprio lavoro;
  - consapevolezza degli obiettivi e dei risultati della propria attività;
  - orgoglio di vivere la condizione lavorativa di dipendente pubblico presso l'Agenzia delle Entrate (circa il 60% del campione).
3. Autonomia/Capacità espressiva, che permise di indagare le convinzioni degli intervistati circa la possibilità di svolgere autonomamente le proprie attività, senza eccessivi controlli ed assumendosi rischi e responsabilità. Ciò comporta una buona conoscenza del proprio ambito di lavoro e la padronanza delle risorse a disposizione quali tecniche, strumenti, tempi e procedure. Complementare alla percezione della propria autonomia è la capacità di esprimere, senza timori, le istanze personali come idee, iniziative, emozioni, suggerimenti, critiche, anche se in contrasto con le convinzioni e le direttive correnti. Emerse:
- distinzione tra autonomia operativa e autonomia decisionale: l'autonomia operativa rappresentava, ormai, una risorsa ed un patrimonio acquisito per l'Agenzia, mentre l'autonomia decisionale scontava ancora, necessariamente, la forte rigidità e distinzione nei ruoli (ciò vale ancora oggi, nel 2010).
4. Definizione dei ruoli, con cui si approfondì la dinamica reale tra l'individuo e l'organizzazione attraverso i significati, le responsabilità, le potenzialità di apprendimento ed i contenuti attribuiti al proprio lavoro. Emersero:
- fattori strategici per lo svolgimento del lavoro: competenze, capacità professionali, responsabilità;
  - una certa frammentazione e discontinuità nella linea di comando e nei flussi comunicativi (per 1/3 degli intervistati);
  - insofferenza, per più della metà del campione, verso le deroghe ad una rigida definizione dei compiti. La scarsa disponibilità a

forme di *job enlargement* viene rafforzata dalle severe critiche maturate nei confronti dei sistemi retributivi e delle prospettive di avanzamento.

5. Innovazione, con cui si indagò in che modo il personale valutasse i cambiamenti (normativi, tecnologici, organizzativi ecc.) sopravvenuti negli ultimi anni, all'interno dell'Agenzia. Questa dimensione è di fondamentale importanza per definire il grado di coinvolgimento, di fiducia e di condivisione valoriale, che i dipendenti vivono nell'ambito del loro lavoro. Infatti vennero rilevati:
  - un certo disagio nei confronti della spinta data al cambiamento, avvenuto in tempi e modalità ritenuti difficili da sostenere;
  - un ritardo nell'introduzione di innovazioni ritenute urgenti e necessarie e una resistenza ad accogliere le esigenze di mutamento provenienti dal personale;
  - maggiore disponibilità, da parte del personale più giovane e istruito, ad accogliere l'introduzione di nuove tecnologie.
6. Flussi comunicativi, con la quale si focalizzò l'attenzione sulla circolazione delle informazioni, in senso verticale, orizzontale e trasversale. Inoltre si pose l'accento sulla qualità dei flussi comunicativi in termini di fluidità, di contenuti e di capacità di coinvolgimento dell'intera organizzazione. L'efficacia delle reti comunicative veniva considerata connessa al livello di apertura e di libertà espressiva dei singoli all'interno dell'Agenzia. La qualità della comunicazione rappresenta, quindi, un valido indicatore di clima ed un fattore strategico per la diffusione del sapere, delle conoscenze e dell'apprendimento collettivo. Alla luce di ciò emerse che:
  - quanto più l'intervistato era chiamato ad esprimersi su soggetti istituzionalmente e gerarchicamente distanti, tanto più aumentava l'insoddisfazione e l'incertezza rispetto all'interazione con i livelli immediatamente superiori o con i pari;
  - esisteva una dicotomia tra coloro i quali ritenevano di avere un sufficiente accesso alle informazioni (il 60% del campione) e quelli che lamentavano un'esclusione dai flussi informativi (circa il 40%).
7. Condizioni ambientali, con cui si analizzò il contesto che circondava il lavoratore, sia dal punto di vista materiale (ambiente, arredi, tecnologie, raggiungibilità del luogo di lavoro, ecc.) che immateriale (retribuzione, carico di lavoro). Con questa dimensione vennero rilevati i vissuti connessi all'ambiente fisico ed all'impegno richiesto dal proprio lavoro, in quanto aspetti che influiscono e incidono normalmente sulla qualità della vita, sul senso di sicurezza e di benessere personale all'interno dell'Agenzia. Emersero:

- forte polarizzazione tra gli aspetti riconducibili all'ambiente fisico e quelli relativi alla retribuzione;
- un ambiente di lavoro gradevole e comodo per circa 2/3 degli intervistati.

A livello di criticità, invece, si rilevò che:

- l'84% degli intervistati giudicava insoddisfacenti i livelli retributivi;
- i dirigenti valutavano la loro attività come più onerosa rispetto a quanto percepito dagli altri dipendenti.

8. Sistema premiante, che permise di ricostruire la rappresentazione del personale, delle modalità e dei parametri adottati dall'organizzazione, nella valutazione dell'operato dei dipendenti. Tale valutazione si riferisce al sistema di ricompense (retribuzioni, incentivi), ai percorsi di carriera ed alle opportunità di crescita professionale offerte al personale. Il sistema premiante è una dimensione cruciale in quanto la possibilità per gli individui di veder equamente premiato e considerato il proprio lavoro si riflette positivamente sul vissuto lavorativo e sulle dinamiche relazionali. In effetti, tali fattori assumono una particolare importanza sia per le loro valenze *hard* - quali retribuzioni e carriera - sia per quelle più *soft* - cioè simboliche - di realizzazione personale, di prestigio e di autostima. Risultarono delle convinzioni che determinavano opinioni come:

- forte disallineamento tra prestazioni erogate, capacità espresse e ricompense ottenute: la percezione relativa a questa dimensione fu la più negativa di tutto il questionario;
- scarsa considerazione delle competenze nella determinazione degli avanzamenti dei percorsi di carriera, con conseguente staticità;
- sistemi di incentivazione opachi e poco chiari.

Con l'analisi di queste otto dimensioni si definì il clima dell'Agenzia attraverso l'individuazione di 4 tipologie riassuntive - definite sulla base degli atteggiamenti espressi dagli intervistati - rispetto alle dimensioni proposte nel questionario. A tal fine, venne calcolato un indice di clima, che permise di distribuire il campione su una scala, grazie alla quale fu possibile identificare quattro tipi:

1. gli esclusi (14,6%), con le seguenti caratteristiche:
  - critici, demotivati ed auto-isolati, rifiutavano il coinvolgimento e non si integravano nelle dinamiche socio-organizzative,
  - vivevano l'esperienza lavorativa con ansia e preoccupazione,
  - erano convinti di aver subito torti, ingiustizie e danni nel loro sviluppo professionale;
2. i delusi (18,6%), con le seguenti caratteristiche:
  - non vedevano realizzate le proprie aspettative,

- investivano sufficientemente le proprie energie e le proprie capacità nel lavoro, percependo l'assenza di validi interlocutori,
  - avevano ben chiari i limiti posti alle loro carriere dal sistema premiante;
3. gli integrati (24,4%), con le seguenti caratteristiche:
- maggiormente assertivi rispetto ai precedenti profili e convinti che l'Agenzia potesse accogliere le loro istanze,
  - critici nei confronti di retribuzioni e percorsi di carriera,
  - non apertamente conflittuali, abbastanza soddisfatti della loro condizione e disposti ad investire maggiori energie in cambio di un concreto riconoscimento,
  - con relazioni sufficientemente rilassate, fondate sul senso di appartenenza e di integrazione nell'ambito di lavoro;
4. i motivati (42,4%), con le seguenti caratteristiche:
- forte senso di appartenenza, lealtà, coinvolgimento e integrazione,
  - convinti dell'importanza del proprio ruolo e del valore della professionalità posseduta,
  - convinti che l'Agenzia garantisse loro sicurezza e partecipazione, nonché un'adeguata espressione delle proprie capacità,
  - critici comunque, nei confronti delle retribuzioni percepite e dei percorsi di carriera.

A conti fatti, le due dimensioni "negative" raggruppavano 1/3 del campione, le due "positive", sommate, raggiungevano i 2/3.

#### **4.7.3 Giugno 2007: la terza rilevazione**

La terza rilevazione, nel 2007, venne affidata ad una società esterna di consulenza. Prevedeva un questionario *on-line*, indirizzato ad un campione della popolazione lavorativa (1700 selezionati, 316 risposte ricevute, 18,6% di restituzione). Venne chiesto ai dipendenti di valutare 57 affermazioni su una scala di accordo da 1 a 5, sotto due prospettive: organizzazione e gruppo di lavoro. Inoltre vennero inserite due domande aperte per comprendere, da un lato, come i dipendenti dell'Agenzia delle Entrate percepissero la loro organizzazione e, dall'altro, quali valori/principi dovessero essere fondamentali per l'ente. Questa indagine, purtroppo, non può essere definita "attendibile" a tutti gli effetti perché il questionario somministrato dalla società non fu tarato sull'organizzazione Agenzia, ma era lo stesso che, abitualmente, veniva somministrato alle organizzazioni private, clienti della società.

La bassa partecipazione può essere interpretata come un segnale di delusione rispetto alle premesse del cambiamento di otto anni prima.

L'indagine evidenziò degli elementi che furono presi in considerazione nell'elaborazione del Piano di Comunicazione relativo al 2008.

Nello specifico, i punti di forza emersi furono:

- orgoglio di appartenere ad un'Amministrazione la cui missione ha un alto valore sociale;
- ampia e diffusa responsabilità operativa;
- buone opportunità di formazione e innovativi strumenti di lavoro;
- apprezzata la fase di accoglienza per i nuovi assunti;
- considerazione positiva del lavoro in Agenzia, perché duraturo, elemento questo di forte impatto, dato il contesto storico;
- livello di percezione più positiva tra i dirigenti/incaricati di funzione dirigenziale e tra il personale con 2 anni di anzianità di servizio.

I punti di debolezza, invece, furono i seguenti:

- poca fiducia nei confronti del *management*: richiesta di miglioramento nella comunicazione *top-down* sui temi generali e sui cambiamenti organizzativi;
- bassa percezione della capacità del *management* di gestire gli aspetti organizzativi;
- bassa percezione di equità per la conflittualità tra “classi” rispetto all'anzianità di servizio, nonché alla prevalenza di elevata scolarizzazione o di elevata esperienza;
- debolezza del cameratismo e dello spirito di squadra;
- richiesta di nuovi e significativi “*benefit*”, che testimoniassero l'attenzione dell'Amministrazione ai propri dipendenti;
- pari opportunità: donne critiche rispetto all'accessibilità alla dirigenza, alla scarsa attenzione nella gestione delle risorse umane, nonché all'imparzialità di trattamento.

#### **4.8 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa delle Entrate**

Un vero cambiamento non si ottiene solo con le norme. Nessuno cambia “per convenzione”, ma almeno quando percepisce nel cambiamento una possibilità di miglioramento, un beneficio che compensi il costo che esso comporta, la perdita di qualcosa.

Le resistenze al cambiamento devono essere considerate fisiologiche e connaturate al tipo di sistema in cui si verificano.

Gestire il cambiamento consiste, innanzitutto, nel partire da una conoscenza delle cause sistemiche (ancor più che individuali) di tali resistenze, da una ricostruzione delle razionalità ad esse sottese, anziché dal giudizio.

Imputare un insuccesso del cambiamento - nonostante un progetto razionale e ben pianificato - alle resistenze e all'inerzia del sistema, vuol dire avere una concezione tecnocratica e astratta del cambiamento.

Vuol dire perdere di vista un dettaglio fondamentale, quello che non esiste nessun processo di apprendimento che possa essere realizzato dall'esterno, a priori - o addirittura a prescindere - dal sistema che deve attuarlo.

In altri termini, quando delle strategie di cambiamento - apparentemente razionali e innovative - falliscono, è prassi assai comune, nelle organizzazioni, darne colpa al sistema, il quale non avrebbe saputo recepire e attuare quella strategia; è opportuno, invece, rivedere principalmente proprio la strategia che, probabilmente, non è stata formulata in modo da favorire l'attivazione di un processo di apprendimento da parte di quel sistema.

In Agenzia, i fenomeni di resistenza al cambiamento sono stati, nel complesso, pochi e circoscritti, a volte critici ma tutto sommato gestibili grazie ad una comunicazione mirata e alla definizione di metodologie in grado di produrre un impatto accettabile e sopportabile sulle persone coinvolte, mantenendo alta la motivazione e garantendo l'accettazione del cambiamento e la continuità del servizio ai contribuenti e alla collettività.

La letteratura presente sul fenomeno evidenzia come le persone tendano, *in primis*, ad ipotizzare possibili conseguenze al cambiamento, ricercando analogie con esperienze simili, vissute in prima persona o riportate<sup>74</sup>.

Uno dei fattori che ha reso possibile l'accettazione del cambiamento e la circoscrizione delle resistenze in casi limitati ed isolati è stata la capacità di gestione delle risorse umane, da parte dei dirigenti, durante il processo di mutamento.

Le reazioni del personale hanno assunto connotati e caratteristiche differenti nelle diverse fasi in cui si sono manifestate durante l'operazione di cambiamento.

Prima dell'annuncio si sono verificati classici fenomeni riconducibili a voci di corridoio che hanno, in parte, contribuito a generare preoccupazioni. Il fenomeno e le sue conseguenze sono stati comunque limitati dal fatto che i dipendenti avevano coscienza che, in seguito alla creazione dell'Agenzia, sarebbero cambiati *status* e modi di lavoro. Questo ha evitato che le voci di corridoio sostituissero le informazioni ufficiali, creando tensioni e preoccupazioni generalizzate e amplificate.

A seguito del decreto legislativo e dei processi di cambiamento, le reazioni si sono manifestate, a livello collettivo, in comunicati diffusi dalle rappresentanze sindacali sui propri organi di stampa. Le maggiori preoccupazioni per il cambiamento riflettevano, prevalentemente, i timori del personale.

Durante il processo di mutamento vero e proprio le persone hanno mostrato un rapido adattamento al nuovo contesto, non mostrando comportamenti, individuali o collettivi, frenanti.

È interessante rilevare come le reazioni e le resistenze dei dipendenti siano state differenti a seconda della sede alla quale appartenevano.

Nella sede centrale di Roma, ad esempio, il contatto con i vertici ha favorito lo scambio di informazioni, riducendo drasticamente possibili

---

<sup>74</sup> D. Boldizzoni, R.C.D. Nacamulli, C. Turati, *Integrazione e conflitto, relazioni sindacali, flessibilità e marketing del personale*, Egea, Milano, 1996.

timori mentre problemi maggiori sono stati riscontrati nelle sedi meridionali che, infatti, sono state le ultime a partire anche per gli uffici unici.

Le tre indagini effettuate hanno mostrato, nei fatti, un cambiamento profondo di natura culturale<sup>75</sup> in quanto si è passati dalla cultura del ruolo ad una dell'obiettivo, da una cultura ministeriale - burocratica, basata sull'adempimento, ad una più vicina a quella aziendale, fondata maggiormente sull'obiettivo da conseguire, sui compiti assegnati e sui risultati da raggiungere.

Seguendo *Cartwright e Cooper* (1993)<sup>76</sup> possiamo affermare che la cultura organizzativa iniziale del Dipartimento delle Entrate può essere definita come una "role culture", mentre quella che man mano si è sedimentata in Agenzia in dieci anni (2001-2010), può essere definita una "task culture".

I tratti distintivi di una cultura "role", vicina al modello burocratico, sono riscontrabili nei seguenti aspetti:

- le relazioni irrilevanti fra unità di lavoro e funzioni organizzative;
- l'autorità formale alla base della responsabilità per le decisioni aziendali;
- uno stile manageriale impersonale e distante.

La cultura del ruolo è tipica di organizzazioni in cui le unità organizzative di lavoro sono altamente specializzate e l'attenzione è posta più sulle funzioni che sulle persone. Esistono molte regole che limitano gli ambiti di lavoro e la gerarchia è estremamente formalizzata.

---

<sup>75</sup> D. Bodega, *op. cit.*, 1996.

<sup>76</sup> Sulla base di dati empirici raccolti in numerose organizzazioni coinvolte in operazioni di ristrutturazione, acquisizione e fusione, Cartwright e Cooper hanno studiato la relazione tra la combinazione di culture organizzative e il risultato dell'operazione.

I due autori hanno elencato quattro tipi di cultura, i cui tratti prevalenti sono riscontrabili nelle diverse organizzazioni:

- *Power culture*: questo tipo di cultura organizzativa è caratterizzata da una evidente centralizzazione del potere, tipica spesso di strutture di dimensioni più ridotte e con un leader carismatico. Le decisioni sono prese solo dal *management* e sono spesso basate sull'intuito. Può essere di tipo patriarcale quando il potere è legittimato dai dipendenti che sono trattati dal *management* in modo protettivo e paternalistico oppure di tipo autocratico, quando il potere non è legittimato dal basso e il *commitment* dei dipendenti è limitato.
- *Role culture*: è tipica di organizzazioni in cui le unità di lavoro sono altamente specializzate e l'attenzione è posta più sulle funzioni che sulle persone. Esistono molte regole che limitano gli ambiti di lavoro e la gerarchia è estremamente formalizzata.
- *Task culture*: l'enfasi è principalmente posta sui compiti, la cui natura determina come lavorare. I dipendenti hanno la responsabilità del proprio lavoro e, sulla base dei risultati personali, vengono premiati o penalizzati.
- *Person culture*: l'organizzazione è egualitaria e la struttura è minima. La crescita e lo sviluppo degli individui è il fattore più importante. Le decisioni sono prese collettivamente e tutte le informazioni sono condivise. È tipica di organizzazioni *no-profit*.

Nonostante Cartwright e Cooper non identifichino una cultura migliore di altre per il successo organizzativo, affermano che le differenti culture creano diverse conseguenze psicologiche per i dipendenti. L'adattamento al caso di studio è una nostra elaborazione.

Cfr. S. Cartwright, C.L. Cooper, "The role of cultural compatibility in successful organizational marriage", *Academy of Management Executive*, Vol. 7, 1993; S. Cartwright, C.L. Cooper, *HR Knowledge in mergers and acquisitions*, Institute of personnel and development, London, 1993.

I tratti tipici di una cultura “*task*”, più vicina ai nuovi modelli di gestione manageriale delle risorse umane, sono principalmente:

- l’enfasi sul raggiungimento degli obiettivi dei compiti individuali;
- l’importanza, per un nuovo membro dell’organizzazione, dell’iniziativa personale per portare a termine i compiti;
- lo stile manageriale democratico e aperto.

La cultura del compito è maggiormente tarata sugli obiettivi, la cui natura determina come lavorare. I dipendenti hanno la responsabilità del proprio lavoro e, sulla base dei risultati personali, vengono premiati o penalizzati.

In base alla teoria di *Cartwright e Cooper* (1993), nonostante il possibile *shock* culturale derivante dalle caratteristiche della nuova organizzazione, soprattutto per coloro più vicini ad una cultura con caratteristiche tipiche della “*role culture*”, un iniziale impatto negativo è riscontrabile nei fenomeni di resistenza, particolarmente nella prima fase del cambiamento<sup>77</sup>.

La prevalenza di una cultura per obiettivi è, oggi, evidente in Agenzia<sup>78</sup>.

Dalle risposte date dai dipendenti alle varie rilevazioni è possibile definire l’Agenzia delle Entrate un’organizzazione “*task culture*”, ossia un ente che ha sviluppato un patrimonio di conoscenze che pone il *focus* sulla responsabilità degli individui sul proprio lavoro.

Ciò è particolarmente evidente dalle considerazioni dei dipendenti - che emergono dalle indagini fatte nel 2003 e nel 2007 - su:

- senso di appartenenza, lealtà, coinvolgimento e integrazione;
- sicurezza e partecipazione;
- adeguata espressione delle proprie capacità;
- importanza del proprio ruolo e del valore della professionalità posseduta;
- forte senso di responsabilità e valore riconosciuto al proprio lavoro;
- consapevolezza degli obiettivi e dei risultati della propria attività;
- orgoglio di vivere la condizione lavorativa di pubblico dipendente presso l’Agenzia delle Entrate;
- distinzione tra autonomia operativa e autonomia decisionale;
- fattori strategici per lo svolgimento del lavoro: competenze, capacità professionali, responsabilità;
- insofferenza verso le deroghe ad una rigida definizione dei compiti;
- ampia e diffusa responsabilità operativa;
- buone opportunità di formazione e innovativi strumenti di lavoro.

La trasformazione culturale è stata graduale ed a cascata: dai dirigenti ai responsabili, ai collaboratori e così via e, probabilmente, è ancora in atto.

---

<sup>77</sup> S. Cartwright, C.L. Cooper, *op. cit.*, 1993.

<sup>78</sup> Lo stesso direttore dell’Agenzia delle Entrate, nel suo messaggio di augurio per le festività 2010 - 2011, nel riconoscere i meriti del personale per i risultati raggiunti, parla di “un cambiamento culturale, che non ha molti precedenti in Italia”.

In funzione dei mutamenti descritti e delle forme di apprendimento messe in campo possiamo ricondurre il mutamento presso l’Agenzia, utilizzando le categorie del I capitolo, ad un cambiamento tramite “incrementalismo culturale” che comporta lo sviluppo di nuovi valori e assunti fondamentali attraverso un processo di apprendimento concettuale che interessa strategie e procedure di implementazione<sup>79</sup>.

Concluso il “processo di cambiamento macro” l’Agenzia, negli anni, ha dato vita a vari “assestamenti organizzativi micro”, l’ultimo dei quali, nel 2009-2010, è rappresentato dall’istituzione delle Direzioni Provinciali, una “evoluzione organizzativa” che, come abbiamo descritto precedentemente, ha “provincializzato” l’attività di controllo - prima frammentata nei vari uffici locali - e ha istituito il ruolo del Direttore Provinciale, una figura dirigenziale responsabile delle attività dell’Agenzia per tutta la Provincia e omologa del Prefetto, del Questore, dei Comandanti provinciali delle forze armate (Guardia di finanza, Carabinieri), dei responsabili provinciali di Inps, Inail, Equitalia, delle Direzioni del Ministero del lavoro, ecc., tutti interlocutori istituzionali dell’Agenzia delle Entrate.

Anche sulle riorganizzazioni successive ci sono state varie resistenze, ovviamente di impatto e misura estremamente inferiori, per il timore di eventuali demansionamenti, spostamenti di sede e disagi nelle procedure ma, tutto sommato, anche quest’ultima evoluzione organizzativa è stata ben metabolizzata dal personale dell’Agenzia.

#### **4.9 Le criticità e i nodi irrisolti**

Il modello di riferimento, nella sua concreta attuazione, è esposto a vari punti critici:

1. la presumibile “debolezza” del Dipartimento delle finanze ad adempiere adeguatamente alla sua missione nei rapporti con le Agenzie (dovrebbe rappresentare la configurazione istituzionale del principale), soprattutto per la sua istituzione, temporalmente successiva a quella delle Agenzie;
2. l’esistenza, da una parte, di una direttiva del Ministro esplicita e formale che vincola il contenuto e la gestione della convenzione e, dall’altra, la formalizzazione politica dell’atto “contrattuale” (firma del Capo dell’Agenzia e del Ministro, anziché del Capo del Dipartimento) che rischia di depotenziare la struttura di rappresentanza istituzionale del principale (il Dipartimento stesso);
3. l’esistenza di un unico *partner* tecnologico, la Sogei, Società Generale Informatica.

I punti elencati hanno inciso negativamente, seppure con peso diversificato, in via diretta ed indiretta, sul buon funzionamento del modello di riferimento. A ciò si deve aggiungere la lentezza della costruzione di quegli strumenti indispensabili per un utilizzo delle risorse umane più flessibile

---

<sup>79</sup> Cfr. capitolo I.

come, per esempio, la nascita di un comparto di contrattazione per le Agenzie fiscali.

Il modello *principal - agent* postula, per definizione, l'esistenza di due soggetti autonomi e equipollenti in termini di capacità strategiche, operative e contrattuali<sup>80</sup>. Soprattutto debbono essere due soggetti capaci di interpretare correttamente il proprio ruolo, reciprocamente condiviso. L'assenza, di fatto, di uno dei due soggetti (il Dipartimento), per tutta la fase iniziale di nascita delle Agenzie, la sua sostituzione operata, concretamente, dallo *staff* del Ministro (gli uffici di diretta collaborazione), la inadatta concezione del ruolo (da ispettore piuttosto che da *principal* in grado di orientare le Agenzie) che ha assunto nel primo periodo, hanno portato ad un'asimmetria nel rapporto, sbilanciato verso le Agenzie, ma non hanno favorito una sburocratizzazione dello stesso opacizzando, con ciò, lo spirito del modello proposto.

La regolazione contrattuale, i suoi contenuti e le modalità di svolgimento sono al centro dei rapporti che intervengono tra Stato ed Agenzie. Qui si pongono elementari problemi di coerenza per costruire un ordinato meccanismo di pianificazione delle attività. In effetti, le somme contrattualmente disponibili per le attività delle Agenzie sono stabilite con la legge di bilancio dello Stato e, quindi, le si conosce all'inizio dell'esercizio finanziario. A seguire si sviluppa la negoziazione - che non si conclude prima della fine di marzo - tra Agenzie e Ministero, per stabilire, date le risorse stanziare in bilancio e la direttiva del Ministro, gli obiettivi "produttivi" da conseguire. Parallelamente le Agenzie iniziano un processo di pianificazione interno per la migliore allocazione delle risorse dati i presumibili obiettivi. Se la stipula delle convenzioni tra Agenzia e Ministero tarda o modifica i presumibili obiettivi su cui le Agenzie hanno iniziato a muoversi significa che, di fatto, dopo i primi cinque mesi dell'anno di riferimento della convenzione, si deve riorientare in modo forte l'azione delle Agenzie. In definitiva, sembra emergere l'esigenza, anche al fine di una maggiore stabilità dell'azione amministrativa, di una regolazione contrattuale non più annuale ma almeno biennale.

La difficoltà di questo passaggio sta nel fatto che il principale, nel caso specifico lo Stato, concentra sostanzialmente sull'anno l'orizzonte temporale di fissazione del suo *budget* e, quindi, l'azione degli agenti da esso dipendenti<sup>81</sup>.

Queste istituzioni non sono messe nelle condizioni di effettuare una programmazione pluriennale significativa delle loro politiche locali in quanto, di anno in anno, per determinazioni a loro esogene, mutano le risorse di cui possono effettivamente disporre.

---

<sup>80</sup> Cfr. <http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Studi-e-ri/Archivio-2/GUERRIERI-nota-agenzie-fisc.pdf>

<sup>81</sup> La questione si pone addirittura per istituzioni che non sono agenti dello Stato (si pensi a Regioni, Province e Comuni) che, come recita il novellato testo costituzionale, costituiscono la Repubblica assieme allo Stato, ma che dipendono finanziariamente dalle scelte di quest'ultimo.

Pertanto, da un lato, un orizzonte temporale superiore all'anno appare necessario, dall'altro è assai probabile che, seppure si arrivasse ad una convenzione di maggiore durata, il principale continui ad intervenire annualmente per rideterminare le risorse pluriennali inizialmente pattuite.

L'Agenzia delle Entrate, nello specifico, è al tempo stesso un centro di raccolta e trattamento delle informazioni, una struttura di servizio e di consulenza per il contribuente, un ente che si confronta con la giustizia tributaria, un'organizzazione che acquisisce risorse finanziarie per lo Stato e gli Enti locali.

I processi di servizio, quindi, non equivalgono ai procedimenti amministrativi: il servizio fornito dalla P.A. consiste nella preparazione e nell'erogazione di attività per lo più immateriali, prestate da persone con l'ausilio di tecnologie che sono necessarie o utili al soddisfacimento di bisogni, ritenuti legittimi e protetti dall'ordinamento giuridico della comunità nazionale e locale<sup>82</sup>.

Il modello *principal - agent* si fonda su una remunerazione, stabilita contrattualmente da parte del principale, per le prestazioni fornite dall'agente sotto il vincolo del conseguimento di determinati obiettivi e/o risultati. Dati i noti problemi dovuti alla presenza di asimmetrie informative circa costi e produttività conseguibili potenzialmente, il contratto deve prevedere forme incentivanti e sanzionatorie e il modello di relazioni deve postulare la maggiore trasparenza delle informazioni rilevanti attinenti i fenomeni gestionali che caratterizzano l'agente. Entro questo modello è indifferente, in linea teorica e se entrambi i soggetti giocano bene il loro ruolo, la modalità della remunerazione: essa può assumere la forma o del trasferimento di fondi con l'acquisizione al principale degli eventuali corrispettivi che i terzi pagano per i servizi dell'agente (nel caso concreto si pensi ai diritti catastali per l'Agenzia del Territorio, a quelli doganali per l'Agenzia delle Dogane, ai diritti di bollatura o ai corrispettivi per i servizi di riscossione offerti dalle Entrate agli enti locali), ovvero con l'acquisizione diretta da parte dell'agente di tali corrispettivi, con l'ovvia assenza o riduzione dei trasferimenti.

La scelta dell'una o dell'altra forma non incide in alcun modo sui problemi strutturali che riguardano la relazione contrattuale tra le due parti ed il modo di gestire tale relazione. Essa può dipendere da scelte di efficienza gestionale in ordine, per esempio, agli equilibri intertemporali dei flussi di cassa in entrata e in uscita, ovvero ai tempi di acquisizione delle disponibilità di cassa in ordine agli esborsi da effettuare. Il punto essenziale è che la proprietà dei flussi delle risorse non è comunque dell'Agenzia, ma del Ministero. Ciò è vero anche nel caso di flussi in entrata,

---

<sup>82</sup> Si possono cambiare le Pubbliche Amministrazioni riconoscendo, soprattutto, la loro storia e specificità. Vi sono organizzazioni totalmente burocratiche - come un ufficio anagrafe - e organizzazioni in cui burocrazia e corporazione professionale convivono nella stessa unità, come le scuole, le università, gli ospedali. F. Butera, "Processi di servizio e nuove forme di organizzazione della Pubblica Amministrazione", *Amministrare*, n. 3/1994.

autonomamente determinati da servizi offerti in proprio dalle Agenzie (per esempio servizi estimali o di riscossione), perché questi sono comunque soggetti (sia in termini di servizi offerti che dei correlati corrispettivi pagati da terzi) alla regolazione contrattuale.

In definitiva, il *budget* delle Agenzie e il loro vincolo di bilancio sono soggetti, in ogni caso, alla regolazione contrattuale e sono soltanto le scelte che in questo ambito si determinano ad assumere rilevanza e conseguenti effetti gestionali.

Il punto, dunque, non è in sé la forma che assume il finanziamento ma, ancora una volta, i contenuti della regolazione contrattuale e, più in generale, gli strumenti consentiti all'agente per operare con efficienza.

Ciò detto, non può escludersi che, l'operare dei soggetti in base a forme di razionalità limitata possa, di fatto, comportare un qualche rilievo anche alle modalità di finanziamento.

In primo luogo, infatti, il finanziamento effettuato solo mediante trasferimenti può condurre a non prestare la dovuta attenzione alla politica sui corrispettivi, dovuti da terzi, per attività istituzionali. Al principale si oscura il senso di quelle entrate in quanto contabilizzate come una delle migliaia di voci che caratterizzano, in entrata, il bilancio statale; all'agente risulta indifferente investire in una politica di miglioramento dell'acquisizione di dette entrate in quanto non le percepisce quali risorse proprie. Sicché la stessa "politica dei prezzi" e della ottimizzazione gestionale dell'acquisizione dei corrispettivi rischia di non essere neanche considerata nell'ambito della regolazione contrattuale, da parte del principale.

L'attuale sistema di finanziamento delle Agenzie presenta un'evidente contraddizione di fondo. Da un lato l'agente, sulla base di una convenzione triennale, assume precise obbligazioni di risultato nei confronti del proprio *principal*, rappresentato dall'autorità di Governo e, a fronte di queste obbligazioni, gli vengono assegnate, per il triennio di riferimento, determinate risorse finanziarie. Dall'altro lato, però, l'esigibilità di queste risorse non è affatto assicurata - come sarebbe in qualunque rapporto obbligazionario giuridicamente perfetto - ma può essere sempre revocata dalla parte politica in relazione ai tagli disposti annualmente dalla legge finanziaria o dai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

Le risorse destinate all'*agent* sono stanziare annualmente e, con esse, l'Agenzia fa fronte alle esigenze di copertura degli oneri di gestione, degli investimenti e della quota incentivante da destinare al personale.

La struttura dei costi è sostanzialmente rigida, anche in conseguenza di una costante politica volta a rendere efficiente la spesa.

Più in dettaglio, gran parte delle spese riguarda il personale, un'altra rilevante componente concerne i servizi, nonché i costi informatici.

L'andamento storico rilevabile dai bilanci dell'Agenzia delle Entrate evidenzia una necessità di risorse che si attesta mediamente intorno a 2,5 miliardi di euro annui (fig. 17). Tale situazione finanziaria subisce pesanti

condizionamenti per via dei tagli e degli accantonamenti che il bilancio dell'ente ha subito e continua a subire in conseguenza delle manovre di finanza pubblica, non solo per gli esercizi in corso anno per anno, ma anche per quelli futuri<sup>83</sup>.

L'Agenzia, più che struttura di spesa, è fondamentalmente struttura di entrata. Una lucida considerazione dell'interesse generale dovrebbe, quindi, portare alla conclusione che è indispensabile garantirle risorse finanziarie certe per conseguire gli obiettivi sempre più elevati fissati dall'Autorità politica e "dovuti" al Paese in generale che, giustamente, li "reclama".

Per le ragioni evidenziate, è di vitale importanza pervenire a un sistema di finanziamento il più possibile "sganciato" dalle logiche contingenti di equilibrio della finanza pubblica, che garantisca la disponibilità giuridica delle risorse in modo coerente con il carattere triennale della Convenzione, pur in presenza di un opportuno sistema di controllo strategico di gestione.

In siffatto scenario appare indispensabile collegare, in modo chiaro e scevro da condizionamenti, le regole di finanziamento dell'Agenzia a quelle che sono le sue alte finalità, per assicurare, da un lato, alla collettività le risorse necessarie a garantire servizi pubblici efficienti e, dall'altro, all'Agenzia stessa le risorse essenziali per il perseguimento della propria missione istituzionale nell'interesse del sistema Paese.

anno	Dotazione finanziaria (miliardi di euro)
2001	€ 2.648.000
2002	€ 2.375.701
2003	€ 2.316.310
2004	€ 2.513.045
2005	€ 2.504.970
2006	€ 2.463.687
2007	€ 2.551.389
2008	€ 2.859.126
2009	€ 2.502.464

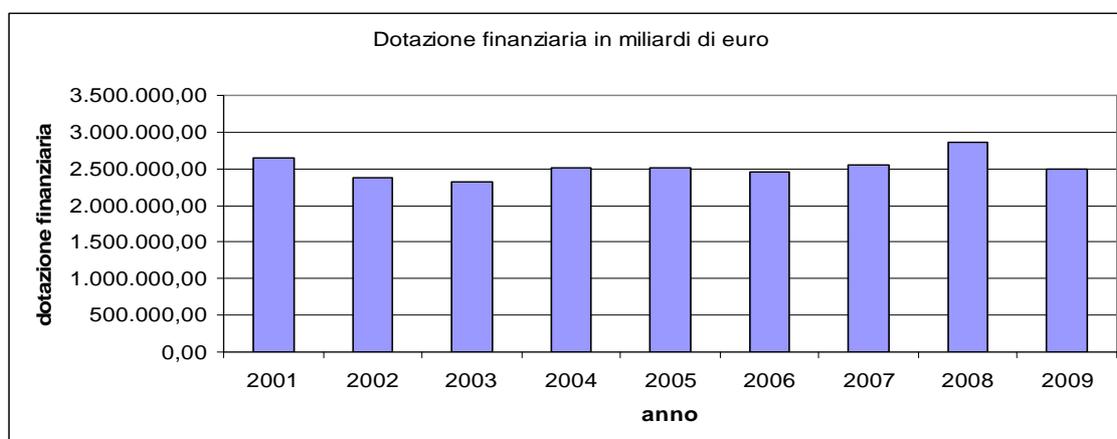


Fig. 17: Dotazione finanziaria dell'Agenzia delle Entrate 2001-2009. Fonte: Agenzia delle Entrate.

<sup>83</sup> Si pensi alla manovra economica del luglio 2010 che ha inciso pesantemente sulla quota incentivante e ha decretato il blocco dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego per tre anni.

La soluzione più utile e praticabile sembra quella di prevedere uno stanziamento triennale con legge di bilancio, predeterminato in base ai compiti e agli obiettivi dell’Agenzia che discendono dall’insieme dei documenti programmatici (Documento di Programmazione Economico Finanziaria - DPEF, Atto di indirizzo).

Questo sistema dovrebbe portare all’assegnazione di un “*plafond* di base” - per ognuno degli anni del triennio - e di un ulteriore “*bonus* di risultato”, previa fissazione di un livello massimo, saldamente ancorato al raggiungimento di obiettivi agevolmente misurabili (esempio: somme riscosse in più, numero di controlli di particolare difficoltà portati a termine positivamente con determinate soglie di incasso, ecc.).

Rispetto al suddetto stanziamento, che rappresenta un efficace compromesso tra la necessità di pianificare con la dovuta prospettiva triennale e l’esigenza di poter fare affidamento su risorse certe, andrebbe espressamente prevista l’assoluta “blindatura” nei confronti di ogni intervento volto al contenimento della spesa pubblica. Tale blindatura rappresenta un irrinunciabile presupposto per mettere al riparo l’azione amministrativa dell’Agenzia da successivi e imprevisi interventi di riduzione degli stanziamenti, che finirebbero per influire negativamente sugli effetti quali - quantitativi della sua attività<sup>84</sup>.

In secondo luogo, il finanziamento tramite trasferimenti rischia di oscurare il fatto che l’agente produce servizi, per conto del principale, che hanno un valore ed un prezzo oltre che, ovviamente, un costo. Quest’ultima questione richiederebbe ulteriori precisazioni, sia perché vi potrebbero essere altre modalità per rendere trasparente questa produzione di valore, sia perché si aprirebbe una disamina sul perché, per alcuni servizi, la collettività o parte di essa debba sostenere ulteriori costi per ottenere una prestazione cui ricorrere obbligatoriamente per legge e non per scelta. Tralasciando questi ultimi aspetti, rimane vero che potrebbe risultare utile, sia al *principal* che all’*agent*, esplicitare alla collettività il nesso costo - servizi - corrispettivi.

Il modello *principal - agent*, di per sé, è compatibile con assunzioni di vincoli contrattuali nell’uso dei fattori della produzione, entro i limiti della coerenza tra obiettivi richiesti e costi ammessi. D’altra parte si è voluto attuare il “modello Agenzia”, superando il modello organizzativo del Dipartimento ministeriale, al fine di ottenere, comunque, un uso più discrezionale dei fattori produttivi. Su questo punto si sono incontrate, invece, indubbe difficoltà.

L’uso efficiente della tecnologia informatica (un vero e proprio fattore di produzione), infine, è in parte inibito dalla condizione imposta alle Agenzie

---

<sup>84</sup> A tale riguardo si può citare l’esempio di un Paese europeo, la Spagna, che nel proprio ordinamento prevede espressamente che le dotazioni finanziarie assegnate alla propria Agenzia tributaria (*Agencia Estatal de Administración Tributaria*) rientrano nel novero di quelle spese rispetto alle quali nessun intervento successivo di finanza pubblica può avere effetto, atteso il ruolo cruciale svolto dall’*Agencia* nell’interesse primario della collettività.

fiscali di dover obbligatoriamente disporre di un unico *partner* tecnologico, la Sogei, divenuto, di fatto, con il passaggio della proprietà allo Stato, una sorta di “quinta Agenzia fiscale”.

È indubbio che l’attuale modello di relazioni basato sulle convenzioni tra Agenzie e Ministero, incontra un limite dovuto all’intreccio di responsabilità che si crea, in quanto, molti obiettivi dipendono dal buon funzionamento e dall’efficienza del *partner* tecnologico. A ben vedere, comunque, l’eventuale opacizzazione delle responsabilità potrebbe risolversi individuando regole chiare e trasparenti in ordine al contratto di servizio (che deve avere leve incentivanti anche in questo caso) tra la Sogei e ciascuna Agenzia. Il punto vero, in questo contesto, è la concorrenza (dannosa per le Agenzie con minori dotazioni finanziarie) che si sviluppa tra le Agenzie per ottenere la massima attenzione - in termini di tempi di attuazione e, quindi, di risorse effettivamente dedicate - da parte del *partner* tecnologico.

Sarebbe da approfondire il sistema contrattuale che regola i rapporti tra Agenzie e Sogei, introducendo forme di flessibilità nell’acquisizione di servizi informatici.

# CAPITOLO V

## Modello delle competenze e valutazione della *performance* all'Agenzia delle Entrate

### Sommario

- 5.1 Competenze e *performance* organizzativa
  - 5.1.1 Origini del modello delle competenze
  - 5.1.2 Perché costruire e adottare un modello basato sulle competenze
  - 5.1.3 Modello delle competenze e sistema di valutazione
- 5.2 Il modello delle competenze elaborato dall'Agenzia delle Entrate
  - 5.2.1 Competenze e valutazione: quadro normativo dell'Agenzia delle Entrate
  - 5.2.2 Dall'indagine di clima alla costruzione del modello delle competenze
  - 5.2.3 L'applicazione del modello con i sistemi Antares e S.I.R.I.O.
  - 5.2.4 Criticità del modello delle competenze sviluppato in Agenzia
  - 5.2.5 Reclutamento e competenze all'Agenzia delle Entrate
  - 5.2.6 Formazione e competenze all'Agenzia delle Entrate
- 5.3 Le selezioni interne per gli incarichi di responsabilità all'Agenzia
- 5.4 Competenze e valutazione nella riforma Brunetta del pubblico impiego



## 5.1 Competenze e *performance* organizzativa

Le organizzazioni, nell'ultimo decennio, si sono trovate ad operare in una realtà caratterizzata da profonde rivoluzioni tecnologiche, da una crescente flessibilità e da significativi mutamenti delle professioni: per questo si è affermata l'importanza delle competenze, delle conoscenze, delle capacità e dell'apprendimento continuo delle risorse umane che, occupando un ruolo centrale nel funzionamento delle organizzazioni<sup>1</sup>, rappresentano un vero e proprio capitale, da far crescere professionalmente anche attraverso l'utilizzo di sistemi strutturati e tecniche di valutazione della prestazione lavorativa, della posizione occupata e del potenziale posseduto<sup>2</sup>.

Dopo aver analizzato, nel capitolo precedente, il profondo processo di cambiamento organizzativo attivato dall'Amministrazione finanziaria, che ha portato alla nascita dell'Agenzia delle Entrate, ci soffermeremo, in concreto, sull'applicazione di un approccio di gestione delle risorse umane *competence based*, realizzato per la valorizzazione delle competenze organizzative dei funzionari dell'Agenzia in rapporto con le *performance* dell'ente.

Per quanto concerne il sistema dei servizi alla persona è il capitale intellettuale, più degli aspetti tangibili (le strutture, le tecnologie) ad agire da fonte del valore delle prestazioni rese alla collettività: le competenze delle risorse umane e i relativi comportamenti distintivi fanno la differenza, in quanto sono proprio le individualità migliori a creare valore per tutta l'organizzazione. Un modello di gestione delle *HR*, basato sulle competenze, deve saper esprimere lo stretto legame tra *performance* organizzativa e capacità dei lavoratori.

Le competenze vanno individuate e definite attraverso comportamenti osservabili, strettamente connessi alla *performance* eccellente cui tende l'organizzazione. Se la competenza si esprime in comportamenti e si traduce in un differenziale di risultato tra un individuo e un altro, identificare le competenze distintive, per un'Amministrazione, richiederà la definizione di indicatori comportamentali caratteristici della *performance* superiore. Il modello, che lega individuo e organizzazione, ha naturalmente bisogno di essere sostenuto da pratiche e strumenti. Se è vero che l'organizzazione sposta la generazione di valore dai fattori fisici ai fattori intellettivi, allora il riconoscimento e la valorizzazione di questo capitale intellettuale costituisce esso stesso un processo strategico le cui fasi principali sono:

- la definizione di competenze individuali distintive, coerenti con la missione dell'organizzazione;
- la rilevazione delle competenze esistenti;
- il confronto tra competenze richieste e possedute, con l'identificazione dei *gap* da colmare;

---

<sup>1</sup> R.W. Scott, *op. cit.*, 1994.

<sup>2</sup> Cfr. R. Mele, A. Storlazzi, *op. cit.*, 2006.

- la formulazione di piani di azione che utilizzino le diverse leve tipiche della gestione delle risorse umane, quali la selezione, la formazione, il *coaching*, la comunicazione, lo sviluppo e l'*empowerment*;
- la patrimonializzazione delle competenze: esse devono essere identificate e tradotte in strumenti, metodologie, prassi accessibili a tutti;
- il continuo monitoraggio del processo delineato. Bisogna sempre controllare che la direzione lungo la quale ci si muove sia quella giusta, se i comportamenti organizzativi siano allineati con i profili di competenze attesi o se stiano emergendo nuovi fattori che dovrebbero indurre a modificare quei profili.

A tale modello, che definisce l'*identikit* comportamentale atteso dall'organizzazione, sarà agganciato un sistema di valutazione strutturato, cui correlare incrementi retributivi, piani di formazione, progressioni di carriera: le leve dello sviluppo delle risorse umane.

### 5.1.1 Origini del modello delle competenze

La nascita del modello delle competenze può essere collocata agli inizi degli anni '70, quando *David McClelland*, psicologo statunitense di notevole fama, conosciuto per i suoi studi sulla motivazione, venne incaricato di riprogettare la selezione dei funzionari del *Foreign Service Information Officers*.

L'avvio del cosiddetto "movimento delle competenze" viene generalmente fatto risalire ad un famoso articolo di *McClelland* del 1973, dal titolo *Testing for competence rather than for "intelligence"*, che si può tradurre con: Testare la competenza invece della "intelligenza"<sup>3</sup>. La parola "intelligenza" è riportata fra virgolette, poiché *McClelland* intendeva riferirsi non all'intelligenza in sé, ma all'intelligenza quale pretendevano di misurare i tradizionali *test* di abilità intellettuale. Leggendo l'articolo, si incontrano di continuo frasi come "*predict* (predire) la *performance* superiore" e "individuare *predictors* (indicatori) di *performance* superiore"<sup>4</sup>.

L'incarico di rivedere il sistema di selezione del *Foreign Service Information Officers* fu determinato dal fatto che i funzionari che si rivelavano eccellenti in fase selettiva dimostravano di non esserlo nella concreta attività lavorativa quotidiana, mentre coloro i quali non erano stati brillanti nelle selezioni si rivelavano, invece, alla prova dei fatti, molto bravi.

*McClelland* decise di selezionare due tipologie di campioni: uno costituito da funzionari di alta professionalità con *performance* superiori (*best*

---

<sup>3</sup> Cfr. D. McClelland, "Testing for competence rather than for 'intelligence'", *American Psychologist*, n. 1/1973.

<sup>4</sup> D. McClelland, *op. cit.*, 1973.

*performers*); l'altro costituito da funzionari che avevano avuto delle *performance* in media (*average performers*) con gli *standard* lavorativi statunitensi per non essere licenziati. Successivamente, ai funzionari componenti i due campioni, fu chiesto di descrivere episodi comportamentali delle situazioni lavorative più critiche.

*McClelland* sviluppò così una tecnica denominata BEI (*Behavioral Event Interview*, Intervista sugli eventi comportamentali), lo strumento che può considerarsi la più importante fonte di informazioni sulle competenze.

In particolare, si tratta di una tecnica di intervista in profondità<sup>5</sup>, attraverso cui è possibile giungere all'individuazione delle competenze distintive di una posizione di lavoro.

La novità è rappresentata, quindi, dalla definizione delle mansioni non solo in termini di attività e compiti da svolgere, quanto in termini di "caratteristiche e comportamenti" delle persone. Considerando che le persone possono non essere consapevoli delle capacità che possiedono, le interviste di tipo non comportamentale sono poco significative ai fini del modello delle competenze, poiché non sono in grado di far emergere le reali motivazioni e abilità delle persone, in quanto gli intervistati sono tendenzialmente portati a dare risposte socialmente desiderabili, cioè risposte che essi credono ci si attenda da loro. Una competenza, quando viene rilevata, è anche codificata, ossia si ricercano, nei contenuti dell'intervista, delle competenze precise e definite, individuate a priori in un dizionario.

Strutturare un'intervista sul racconto di specifici episodi di vita lavorativa, permette di sviscerare le competenze che vengono attivate, anche inconsapevolmente, da chi opera quotidianamente nel ruolo indagato e ciò permette di individuare quali sono i comportamenti efficaci e quali non lo sono, attraverso la conoscenza delle modalità in cui le competenze sono usate in situazioni e in contesti specifici.

La Bei costituisce lo strumento principale, fra i metodi induttivi, per gli indubbi vantaggi in termini di precisione e aderenza ai comportamenti: i dati ottenuti dalle interviste sugli eventi comportamentali sono di gran lunga più affidabili per validare le competenze rilevate per scoprirne di nuove.

Dopo le interviste, quindi, *McClelland* passò al setaccio i comportamenti descritti, per elaborare un modello dove le caratteristiche individuali distinguevano i migliori dai meno bravi, con riferimento ai ruoli richiesti dall'organizzazione stessa.

Possiamo definire le competenze come le caratteristiche personali dei soggetti di un'organizzazione, osservabili nel contesto lavorativo in quanto i risultati conseguiti determinano i successi, cioè il fine dell'organizzazione stessa. In ambito europeo, di riflesso, si è acceso e sviluppato il dibattito sul

---

<sup>5</sup> Cfr. capitolo III.

riconoscimento che spetta alle conoscenze, abilità e attitudini che non si acquisiscono in attività formative, ma nella vita e nel lavoro quotidiano<sup>6</sup>.

Queste competenze, che pure sono determinanti nello svolgimento delle mansioni, rimangono per lo più invisibili agli altri e, spesso, anche agli interessati: rendere manifesto questo *know how* “informale” può rappresentare, per i lavoratori e per le organizzazioni, fonte di opportunità perché un operatore consapevole del suo “saper fare”, accresce la propria motivazione e lavora meglio<sup>7</sup>.

D'altra parte, un'organizzazione che conosce le competenze dei propri collaboratori sa disporre di un capitale umano più ampio, è più flessibile e sa mettere “la persona giusta al posto giusto”, contribuendo attivamente alla crescita della propria competitività.

Da qui nasce l'esigenza, per qualsiasi azienda - pubblica o privata - di possedere un sistema che sia in grado di misurare e valutare le *performance* attuali e future di ciascuna risorsa che ricopre uno specifico ruolo.

Un'organizzazione “vive” del lavoro di tutti, ma non tutti lavorano allo stesso modo e diverse possono essere le ragioni per le quali alcuni operano “di più e meglio” ed altri “meno e meno bene”<sup>8</sup>: proprio questa è la principale difficoltà metodologica per la costruzione di un modello basato sulle competenze, vale a dire come enucleare definizioni valide e affidabili della “bravura professionale”, andando oltre i giudizi vaghi e generici, arbitrari o, comunque, puramente intuitivi. È proprio in questo sforzo di oggettivazione che si traduce la messa a punto di un modello *competence based*, un sistema basato su “un insieme di conoscenze, capacità, attitudini che si manifestano in comportamenti visibili e che sono causa di risultati eccellenti”.

Le competenze sono, quindi, categorie o classi di comportamenti alla base dei “successi” di un'organizzazione e sono reali e osservabili in un contesto lavorativo, adottando criteri predeterminati.

Proprio per la loro dimensione comportamentale e per gli effetti che determinano sul piano funzionale, le competenze si definiscono anche “comportamenti organizzativi”; esse sono, allora, un aspetto che attiene all'organizzazione e non un “costrutto psicologico”, rappresentano una classe di comportamenti che esprimono *performance* di livello superiore.

---

<sup>6</sup> Il capitale umano ha un'importanza strategica per lo sviluppo di un'organizzazione tanto da poter giustificare la definizione della nuova “economia delle risorse umane”, secondo la quale è il fattore umano a dover accumulare sempre più competenze e capacità decisionali. Le vecchie logiche e regole cominciano ad essere sostituite dal concetto di competenza: apprendere durante tutto il corso della vita (*long life learning*), acquisendo e sviluppando abilità, permetterà, al lavoratore, di far fronte alle continue richieste di flessibilità del sistema produttivo e, alle organizzazioni, di essere maggiormente efficaci ed efficienti.

<sup>7</sup> È noto il motto “ad operatore soddisfatto corrisponde cittadino soddisfatto”.

<sup>8</sup> Chris Argyris, uno dei maggiori studiosi dell'apprendimento organizzativo e della dinamica delle motivazioni umane all'interno delle organizzazioni, ha scritto che l'apatia e la mancanza d'impegno sul lavoro non sono sempre e semplicemente una questione di pigrizia individuale, ma possono rappresentare una reazione di persone normali ad un ambiente anormale (una reazione “salutare”). Cfr. C. Argyris, *Lo sviluppo organizzativo e dei quadri direttivi*, Isedi, Milano, 1972.

### 5.1.2 Perché costruire e adottare un modello basato sulle competenze

Ai fini della costruzione di un modello di competenze è importante enunciare, con chiarezza, quali comportamenti siano classificabili come, ad esempio, “tensione al risultato”, “flessibilità”, “fare squadra”, ecc. e quali no, affinché le persone sappiano cosa il datore di lavoro si attende da loro, quello che sarà rilevato e valutato e ciò che, invece, andrà eventualmente sviluppato laddove emergano *gap* rispetto alle aspettative.

Va specificato che, fra competenze e risultati, viene fatta spesso una distinzione analoga a quella fra mezzi e fini: se i secondi rappresentano cosa bisogna fare, le prime indicano come - cioè con quali comportamenti - raggiungerli<sup>9</sup>.

Questa distinzione può dare luogo a un duplice malinteso. Il primo è di pensare che ciò che conta, alla fine, sono solo i risultati. Il secondo è che, assumendo come essenziali solo i risultati e avendo le competenze caratteristiche meno tangibili - e quindi meno “oggettive” - degli *outputs*, occorrerebbe limitarsi alla considerazione di questi ultimi, evitando di soffermarsi sulle competenze. I malintesi nascono dal fatto che non si tiene conto della distinzione fra risultati a breve, a medio e a lungo termine. Prestare attenzione alle competenze significa focalizzare l’aspetto chiave della continuità e del miglioramento progressivo dei risultati: se si allarga lo sguardo oltre l’arco del breve periodo, si può dire che le competenze sono in qualche modo esse stesse risultati. La distinzione netta fra il cosa e il come viene quindi a sfumare e le competenze si affermano come il reale valore di un’organizzazione nel tempo.

In sintesi, quando c’è un modello valido, chiaramente riconoscibile e riconosciuto, si possono consapevolmente avviare processi di apprendimento e di *empowerment* legati alla possibilità di seguire l’approccio scelto.

Un modello *competence based* esplicita la cultura e i valori di un’organizzazione e il passaggio dalla dimensione tacita alla dimensione espressa della vita organizzativa può avere influenza decisiva sulle dinamiche cruciali dell’identità e del senso di appartenenza, che consentono ad un ente di rimanere vitale nel tempo, di svilupparsi, evolvere, riorganizzarsi<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. U. Capucci, “La generazione di valore nella società della conoscenza”, FOR, Rivista per la formazione, Franco Angeli, n. 62, gennaio-marzo 2005.

<sup>10</sup> Cfr. H.L. Tosi, M. Pilati, N.P. Mero e J. Rizzo, *Comportamento organizzativo*, Milano, Egea, 2002; G. Hamel, C.K. Prahalad, “La competenza distintiva delle aziende”, in Harvard Espansione, n. 49/1990; M. Spencer Lyle, M. Spencer Signe, *Competenza nel lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Ad esempio, per un’Amministrazione pubblica, un caso di evoluzione potrebbe essere la trasformazione da una “Amministrazione burocratica” ad una manageriale oppure il cambiamento dell’organizzazione del lavoro, come, ad esempio, il passaggio da rigide segmentazioni di attività specialistiche a lavorazioni per processi e da modalità di trattazione individuale delle pratiche al lavoro per *team*. Entrambe le trasformazioni sono intervenute fra il 1990 e il 2000 - con un processo di sedimentazione dal 2001 al 2010 - nell’Agenzia delle Entrate, con la soppressione della miriade di vecchi uffici frammentati per tipo d’imposta - imposte dirette, Iva e registro - e la creazione di nuovi uffici unificati, articolati al loro interno nei due grandi processi dei servizi ai contribuenti e del controllo fiscale e basati su modalità di lavoro che privilegiano la polivalenza e l’integrazione in *team*. Nel biennio 2009-2010 un’ulteriore evoluzione

Condizione essenziale affinché il modello di *McClelland* possa esercitare tale influenza è quella della validità del modello stesso, della sua rispondenza alle specifiche esigenze della realtà organizzativa per la quale viene costruito, ovvero del suo riuscire a dare forma chiara, coerente e compiuta alle idee - più o meno implicite - che le persone sviluppano riguardo ai tipi di comportamento più funzionali rispetto agli obiettivi programmati.

Questo processo di crescita comune di consapevolezza, legato all'introduzione di un modello di competenze, può servire a dissipare ambiguità e incoerenze e a superare visioni parziali, riduttive o addirittura sbagliate nelle concezioni di lavoro maturate dagli appartenenti ad un'organizzazione<sup>11</sup>.

Acquisendo piena conoscenza delle aspettative del datore di lavoro il personale può sapere, senza incertezze, dove e come dirigere la propria azione, traendo così, dal modello di comportamenti che gli viene indicato, una duplice motivazione: da un lato, con la gratificazione legata al riconoscimento dei propri punti di forza, la spinta a perseverare nel percorso intrapreso e, dall'altro, la sollecitazione ad analizzare lucidamente - in un processo di progressivo miglioramento e sviluppo - quali siano, invece, i propri punti deboli.

### **5.1.3 Modello delle competenze e sistema di valutazione**

“Modello di competenze” e “sistema di valutazione” non sono la stessa cosa: il primo indica una costellazione di aspettative di lavoro, il secondo riguarda le modalità di verifica della risposta a tali aspettative. Il contenuto delle aspettative è dato dalle competenze cui un'organizzazione attribuisce valore in quanto generatrici di *performance* elevata.

Le aspettative sono formulate dal modello in modo generale e astratto, non riguardo al singolo o ad un caso concreto; al contrario, la verifica investe casi particolari in situazioni determinate<sup>12</sup>. Insomma, con la costruzione del proprio modello di competenze, un'organizzazione dichiara cosa si attende

---

organizzativa ha portato alla creazione delle Direzioni Provinciali, con più uffici territoriali, deputati alle attività di servizio al contribuente, e un unico ufficio controlli, che si occupa di accertamento e contenzioso tributario. Cfr. capitolo IV.

<sup>11</sup> A parità di ogni altra condizione, lavora meglio chi ha un'idea migliore di ciò che è bene fare. Se il modello di competenze proposto riesce a far progredire la qualità dell'autoconsapevolezza, l'atteggiamento cui esso dà impulso non è di difesa o di elusione (come avviene per adempimenti giudicati pesanti, inutili e burocratici), né di adeguamento passivo ad obblighi sentiti come estranei rispetto alle reali esigenze di lavoro, bensì di adesione attiva a un codice di comportamento cui gli interessati attribuiscono spontaneamente autentico valore e nel quale, quindi, possono riconoscersi e trovare ragioni e motivazioni per la propria vita lavorativa.

<sup>12</sup> Per fare un esempio, essere riusciti a prevenire un conflitto sindacale è un comportamento singolo, così come è un comportamento singolo aver previsto l'insorgere di un problema e avervi dato soluzione tempestivamente. La “categoria” è, invece, un'entità generale e astratta che ricomprende - sotto una definizione - questi comportamenti e altri simili. È appunto questa classe di comportamenti che costituisce, ad esempio, la competenza che possiamo definire “iniziativa”. Non si tratta quindi di mere potenzialità esposte ad apprezzamenti fortemente soggettivi, ma di comportamenti effettivi la cui rilevazione è suscettibile di controllo intersoggettivo all'interno di un'organizzazione.

in termini di comportamenti produttivi di prestazioni lavorative superiori; con un sistema di valutazione rileva, con procedure formalizzate, se e in quale grado le azioni dei singoli corrispondano a quelle attese.

Gli aspetti più rilevanti di un sistema di valutazione si focalizzano su oggetto della valutazione, attori, modi e motivi dell'attività valutativa<sup>13</sup>. Va inoltre detto che una cosa è definire l'intreccio delle competenze richieste ai componenti di un'organizzazione (ambito del "modello di competenze"), un'altra è stabilire se, in quale misura, in che modo, nei riguardi di chi, ad opera di chi e con quali esiti, le competenze descritte nel modello debbano formare oggetto di procedure formali di verifica (ambito del "sistema di valutazione")<sup>14</sup>.

Il modello delle competenze ha una sua intrinseca efficacia ed è necessario abbinarlo ad un sistema di valutazione strutturato perché, quando si decide di agganciare una serie di effetti - quali incrementi retributivi, percorsi formativi o progressioni di carriera - ad una verifica di come i comportamenti delle persone corrispondano al modello loro proposto, è necessario che questa analisi sia condotta non "ad occhio" o "a naso"<sup>15</sup>, ma in modo formale e con una procedura controllabile dagli interessati.

Ciò, anzitutto, per ragioni di equità organizzativa. Se si assume che le prestazioni lavorative dei singoli non sono tutte uguali, decidere di collegare effetti a questa diversità di prestazioni, comporterà - per ragioni appunto di giustizia - una distribuzione diversa di vantaggi, che sia di fatto equa, ma anche percepita come tale perché un eventuale "deficit di equità" ha conseguenze negative sulla motivazione al lavoro come disaffezione e calo dell'impegno.

Lo scopo di un sistema di valutazione in un'organizzazione è, fondamentalmente, quello di contribuire a mantenere, quanto più elevato possibile, il senso dell'equità percepita nella premialità legata alla rilevazione e alla verifica del grado di corrispondenza della prestazione lavorativa alle aspettative enunciate dal modello. Quello che occorre tutelare, ai fini del sostegno alla motivazione al lavoro, non è solo l'equità sostanziale - ossia la percezione che i propri sforzi e i propri successi vengano giudicati in maniera giusta rispetto a quelli degli altri - ma anche l'equità procedurale.

Una distribuzione di vantaggi, anche se equa, fatica ad essere percepita come tale, se non sono riconosciute come giuste le regole adottate a monte.

---

<sup>13</sup> Cfr. capitolo II.

<sup>14</sup> Ad esempio, in un ente come l'Agenzia delle Entrate, che svolge funzioni legate al rispetto di valori fondamentali dell'etica pubblica (l'adempimento del dovere fiscale), pretendere dai funzionari comportamenti che denotino "integrità e coerenza" fa necessariamente parte del modello professionale. Cosa diversa, però, è decidere di fare oggetto di una valutazione formalizzata tali comportamenti, così come manifestati dalle persone. La difficoltà pratica di osservazione di comportamenti nei loro diversi livelli di intensità e le discussioni che potrebbero accendersi, ove questi fossero oggetto di valutazione formale, possono condurre alla decisione di escluderne la rilevazione dall'ambito di un sistema di valutazione. La rilevanza di una categoria di comportamenti non è, comunque, data dall'inserimento nel sistema.

<sup>15</sup> C. Bezzi, *op. cit.*, 2001.

Il che significa, nell'ambito di una procedura di valutazione, assicurare agli interessati - prima che la decisione valutativa venga adottata - partecipazione al processo, attraverso la possibilità di esporre il proprio punto di vista, con un confronto rispettoso, una spiegazione chiara del senso della valutazione e un'effettiva possibilità di ricorrere avverso la decisione stessa.

In sintesi, nell'apprezzamento della prestazione lavorativa, le questioni critiche, per i valutatori, sono fondamentalmente due: decidere la valutazione giusta e applicarla correttamente e conformemente. La prima questione riguarda l'ambito dell'equità sostanziale, la seconda l'ambito dell'equità procedurale<sup>16</sup>. Ci si può aspettare che, quanto più difficile sia misurare la quantità e la qualità della prestazione lavorativa, tanto maggiori diventino i margini di incertezza dell'equità sostanziale e tanto più rilevante diventi allora, per gli interessati, l'importanza della correttezza procedurale<sup>17</sup>.

Oltre all'equità, l'altra ragione importante che giustifica l'introduzione di un sistema di valutazione è l'efficienza organizzativa, perché valutazioni informali, quali quelle che circolano quotidianamente negli uffici, sono strettamente legate alle fugaci vicende individuali e non diventano, quindi, patrimonio conoscitivo comune, utile ad attivare e sostenere processi di apprendimento organizzativo<sup>18</sup>.

Un sistema di valutazione contribuisce, invece, ad arricchire progressivamente la base di conoscenza da cui l'organizzazione può attingere gli elementi necessari per le scelte gestionali, fra le quali, in particolare, quella riguardante il conferimento degli incarichi di responsabilità<sup>19</sup>.

Un criterio di valutazione è affidabile<sup>20</sup> se definisce, in maniera sufficientemente univoca, come valutare l'oggetto - la "bravura" professionale - sicché nessuno dei soggetti che deve utilizzarlo può interpretarlo "a modo suo". In tal caso, criterio "oggettivo" significa non-soggettivo (cioè criterio non dipendente dalla particolarità individuale dei singoli) o, per dirla in termini positivi, inter-soggettivo (cioè metodo sulla cui comprensione e applicazione tutti gli interessati concordano). L'oggettività attiene al come si valuta, cioè al passaggio da vaghi apprezzamenti intuitivi d'insieme, di natura prettamente soggettiva (ad esempio "quel dipendente è bravo"), ad articolati strumenti di giudizio,

---

<sup>16</sup> G. Pastorello, *op. cit.*, 2007.

<sup>17</sup> Sulla questione dell'equità organizzativa, analizzata come parte della questione più generale riguardante la motivazione al lavoro, si possono consultare: A. Grandori, *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 2001; H.L. Tosi, M. Pilati, N.P. Mero e J. Rizzo, *op. cit.*, 2002; F. Isotta (a cura di), *Organizzazione aziendale*, Cedam, Padova, 2003.

<sup>18</sup> L. Negri, A. Furlan, "Dall'apprendimento al cambiamento organizzativo", *Sistemi & Impresa*, n. 1/2004.

<sup>19</sup> In questo caso si tratta degli elementi valutativi necessari per mettere "la persona giusta al posto giusto".

<sup>20</sup> Sul concetto di affidabilità cfr. A. Marradi, *op. cit.*, 1980.

condivisi nel loro significato (definizione di bravura) e pertinenti alla realtà da valutare.

La veridicità riguarda, invece, cosa si valuta, cioè stabilire se il dipendente sia effettivamente bravo nel senso convenuto.

La differenza fra queste due dimensioni risalta, con chiarezza, nella diversità delle controversie cui, rispettivamente, possono dare luogo: una cosa è il criterio di misurazione, che riguarda la sfera dell'oggettività, un'altra è la misurazione ottenuta applicando quel criterio, che si riferisce alla veridicità: si può essere d'accordo sull'adozione di un determinato sistema di misurazione di un certo fenomeno e controvertere, tuttavia, sull'esattezza della singola rilevazione che scaturisce dalla sua applicazione<sup>21</sup>.

Il modello delle competenze, quindi, fissa norme e principi, mentre la valutazione rappresenta la stima, la misurazione che scaturisce dall'applicazione delle regole. Un sistema di valutazione prevede, almeno potenzialmente, dei controinteressati e questo richiede che sia e appaia appropriato, cioè sorretto da criteri trasparenti. E se ciò non accade - in altri termini, se la valutazione non si presenta come "obiettiva" - si rischia di dare adito a conflitti che possono, alla fine, minare la tenuta di un ente, compromettendone il clima interno.

Inoltre le valutazioni che circolano a livello informale nell'ambito di un'organizzazione mostrano, in genere, larga coincidenza di giudizi quando si tratta di riconoscere le punte di eccellenza o le cadute di mediocrità, ma possono fallire o essere controverse quando riguardano la fascia intermedia in cui si colloca buona parte dei soggetti valutati. Un sistema di valutazione è efficace nel momento in cui è oggettivo nei criteri e serio nelle valutazioni cui dà luogo<sup>22</sup>.

In sintesi, nella valutazione occorre passare dal sapere diffuso al sistema, inteso come architettura rigorosa di regole condivise di giudizio: attraverso questo passaggio, la conoscenza intuitiva non viene affatto annullata, ma formalizzata e oggettivata, cioè tradotta in asserzioni strutturate, dal significato chiaro per tutti coloro che appartengono al sistema organizzativo.

## **5.2 Il modello delle competenze elaborato dall'Agenzia delle Entrate**

Con il processo di cambiamento che ha investito la P.A. e, nello specifico, la riforma organizzativa dell'Amministrazione finanziaria, le Entrate hanno avvertito la necessità di fare una scelta nella gestione delle risorse umane, sia per supportare il cambiamento, sia per valorizzare le professionalità

---

<sup>21</sup> Cfr. C. Bezzi, *op. cit.*, 2003; C. Bezzi, *Cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.

<sup>22</sup> I principi devono essere recepiti da tutta la "comunità dei valutanti" (valutatori e valutati) affinché la valutazione non venga vista come un obbligo, ma come un diritto da far valere, una procedura giusta, corretta e aderente alla realtà, che riconosce equamente meriti e capacità. In questo modo, gli appartenenti all'organizzazione percepiscono la serietà del sistema, sviluppando orgoglio professionale; inoltre le organizzazioni pubbliche che dimostrano equità nelle valutazioni interne ricevono, dall'opinione pubblica, prestigio e credibilità per le ricadute positive sui servizi offerti.

esistenti, sia per una corretta valutazione dei comportamenti che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi dell'ente.

Ciò non risponde solo ad un mero adempimento normativo previsto sia dal Regolamento che dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, ma ad un'esigenza stessa dell'organizzazione<sup>23</sup>.

Costruire un sistema di rilevazione, per valorizzare i meriti e le capacità professionali del personale dipendente dell'Agenzia delle Entrate, non è stato semplice e farlo con un confronto interno è risultato ancora più arduo, per la presenza di innumerevoli *stakeholders* in campo<sup>24</sup>: elaborare un modello delle competenze e un sistema di valutazione, per un'organizzazione di 36 mila dipendenti, articolata su tutto il territorio nazionale con vari livelli gerarchici, è stato complicato per l'effettiva differenziazione territoriale e per il fatto che, per rendere valido il sistema, occorre definire, con precisione, l'essere "bravi funzionari", vale a dire "*best performers*"<sup>25</sup>.

Le Entrate hanno cercato di risolvere questa criticità privilegiando la logica della "autovalutazione" rispetto a quella della "eterovalutazione" perché, se quest'ultima può generalmente creare conflitti, l'altra promuove comportamenti attraverso i quali costruire anche percorsi di *empowerment* professionale: una valutazione "in sé" è sterile, improduttiva e fine a se stessa se non è legata ad un miglioramento qualitativo tangibile, cioè a quale tipo di comportamento il funzionario deve tendere. Ecco perché lo sforzo di "oggettivazione" è la difficoltà maggiore nella costruzione di un modello basato sulle competenze: per definire le abilità di un lavoratore non è sufficiente un'osservazione dei fatti, ma è da questa che bisogna partire per ottenere una base empirica, indispensabile per stabilire quali sono le caratteristiche che il dipendente deve possedere in relazione ai valori e agli obiettivi che l'organizzazione si è posta.

La distinzione fra rilevazione e valutazione è cruciale per l'oggettività dei giudizi perché se l'Agenzia fa valere, di fronte ad ogni interlocutore, l'oggettività e l'imparzialità delle scelte gestionali nei riguardi dei dipendenti, in sintonia con le esigenze di carattere funzionale, dimostra che il sistema di valutazione adottato risponde alla capacità di esercitare efficacemente l'autonomia organizzativa e gestionale conferitale dalla legge: è necessario far crescere una "cultura della valutazione" perché, in ogni ambito lavorativo, c'è qualcuno che è "più capace di un altro" e non offrire specifiche opportunità significa, nel lungo periodo, sprecare talento, con una ricaduta negativa di professionalità e di crescita sull'intera organizzazione.

Di qui la necessità di fare emergere, consolidare e riconoscere competenze di punta, con ricadute preziose di conoscenze e di capacità sugli

---

<sup>23</sup> Cfr. *Infra*.

<sup>24</sup> Agenzia delle Entrate, *op. cit.*, 2003.

<sup>25</sup> Cfr. G. Pastorello (a cura di), *op. cit.*, 2007.

appartenenti all'ente, permettendo l'avvio di dinamiche virtuose di apprendimento e di *empowerment*.

Il modello di *McClelland* è certamente tra i più diffusi nel mondo delle organizzazioni e anche l'Agenzia delle Entrate vi si è ispirata: il suo punto di forza sta nel fatto di essere induttivo perché le competenze non sono definite in astratto, ma con l'osservazione del comportamento concreto dei migliori, utilizzando indicatori comportamentali - descritti dalla persona intervistata - ai quali si collegano gli atteggiamenti tenuti dal soggetto, all'interno della struttura.

Possiamo definire il progetto delle Entrate come un sistema di gestione delle risorse umane articolato in quattro fasi:

1. la prima ha riguardato un'indagine di clima nel 2003<sup>26</sup>,
2. con la seconda si è costruito un ordinamento organizzato per famiglie professionali, in cui sono stati rilevati e descritti i ruoli-mestieri dell'ente, attraverso una "ricognizione delle esperienze lavorative del personale";
3. la terza fase ha portato alla definizione di un modello delle competenze necessarie per lavorare nell'Agenzia;
4. la quarta alla definizione di un sistema di valutazione "a tutto tondo", applicato per selezionare, formare, valutare prestazione e potenziale, definire politiche retributive.

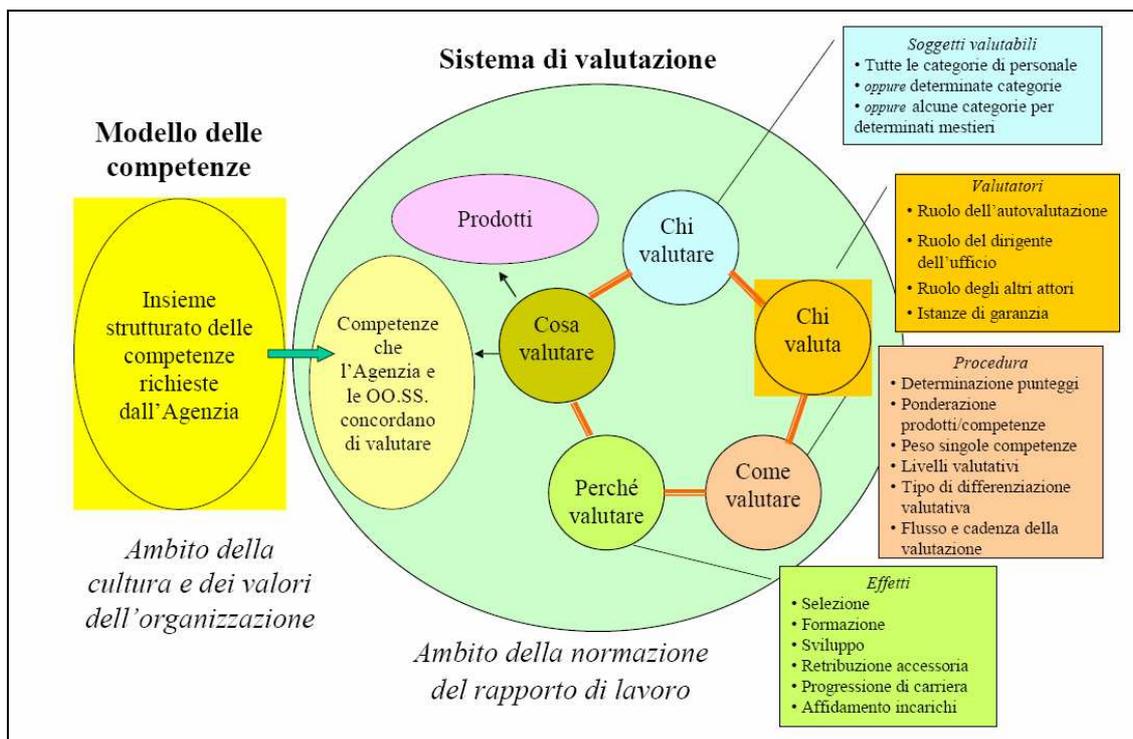
Individuare le competenze necessarie a lavorare bene in un determinato contesto organizzativo può avere più finalità. Il "movimento delle competenze" ha, infatti, storicamente origine sul terreno della selezione, ma si è poi esteso all'intero ambito del processo di gestione delle risorse umane, vale a dire formazione, sviluppo, remunerazione, premialità, piani di carriera.

Il filo che lega tutti questi momenti "applicativi" è il tema della valutazione e, connesso a questo, la costruzione di un sistema di valutazione.

La figura 18 mostra bene che il modello delle competenze elaborato dall'Agenzia riguarda solo l'ellisse a sinistra. Rientra invece nel sistema di valutazione e, quindi, nelle relazioni sindacali - all'interno del quale andrà costruito il sistema - la disamina dei cinque punti del "pentagono di valutazione", inscritto nel cerchio a destra.

---

<sup>26</sup> Cfr. capitolo IV.



**Fig. 18: Relazione tra modello delle competenze e sistema di valutazione.**

Fonte: Agenzia delle Entrate.

### 5.2.1 Competenze e valutazione: quadro normativo dell'Agenzia delle Entrate

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dell'Agenzia delle Entrate, all'art. 16 (Obiettivi e finalità), recita: *“gli obiettivi di pieno riconoscimento della professionalità dei dipendenti e della qualità delle prestazioni lavorative individuali richiedono l'impegno delle parti, al fine di definire il sistema di classificazione professionale quale efficace strumento di riforma”*.

Il nuovo modello di classificazione del personale si basa sui seguenti principi:

- valorizzazione delle professionalità interne, per garantire alla collettività prestazioni di elevata qualificazione;
- flessibilità nella gestione delle risorse umane, in relazione all'effettivo sviluppo professionale.

Il Contratto Collettivo Nazionale Integrativo - siglato il 18 dicembre 2006 - inoltre, prevede che *“l'utilizzazione del lavoratore, in uno o più dei ruoli propri del profilo d'inquadramento, ha luogo secondo le primarie esigenze di funzionalità dei servizi, tenendo conto delle esperienze lavorative maturate e dell'interesse organizzativo a valorizzare, come fattore motivante della performance, le conoscenze e le abilità sviluppate nel corso del servizio”*.

Lo stesso strumento normativo dà *“l'avvio a percorsi innovativi per la rilevazione e valorizzazione di particolari competenze professionali, attraverso nuove modalità di gestione e remunerazione di alcuni incarichi*

*di responsabilità soggetti a valutazione annuale dei risultati raggiunti, utilizzando metodi e tecniche che consentano di verificare, secondo criteri di efficienza, trasparenza e oggettività, i risultati conseguiti e le competenze dimostrate nell'assolvimento dell'incarico. In via sperimentale, oltre alla preparazione e alle conoscenze tecnico-specialistiche, sono rilevate, mediante appropriati indicatori, anche le competenze organizzative, quali l'iniziativa, l'abilità nel problem solving, la tensione al risultato, la capacità di operare efficacemente in gruppo e di favorirne la coesione e la crescita, la flessibilità di azione, la capacità di gestire efficacemente le relazioni interpersonali, l'impegno costante e il coinvolgimento nel lavoro, l'orientamento all'utenza, nonché la capacità di leadership nell'assunzione di responsabilità gestionali e nella guida delle persone di cui si è chiamati ad orientare e coordinare l'azione. Nell'articolazione del processo di verifica della prestazione lavorativa sarà previsto un momento di autovalutazione strutturata da parte del funzionario”.*

Anche la valutazione dell'attività lavorativa è disciplinata dal punto di vista normativo: l'art. 18 del Regolamento di Amministrazione dell'Agenzia delle Entrate (Valutazione del personale) stabilisce, infatti, che *“l'Agenzia adotta adeguate metodologie per la valutazione periodica delle prestazioni, delle conoscenze professionali e delle capacità dei dipendenti, al fine di governare, in coerenza con i contratti collettivi, lo sviluppo delle competenze, gli incentivi economici, le progressioni di carriera e gli interventi formativi. A tale scopo sono individuati, nel rispetto del sistema di relazioni sindacali, metodi e tecniche di valutazione che garantiscano il massimo di efficienza, trasparenza ed oggettività”.*

È necessario, però, che questa strumentazione innovativa non sia percepita come “calata dall'alto”, ma sia rispondente ai valori dell'organizzazione e, quindi, realmente condivisa; per questo l'Agenzia ha provveduto a svolgere una fase di sperimentazione, in alcune regioni, per testarne la validità e l'affidabilità, prima di passare alla concreta applicazione.

### **5.2.2 Dall'indagine di clima alla costruzione del modello delle competenze**

Il cambiamento in un'organizzazione può realizzarsi e produrre effetti duraturi solo se le persone che lavorano diventano attori di quel cambiamento; questo presuppone che sia preventivamente accettato ed assimilato da quelle stesse persone. Inoltre, l'accettazione del cambiamento si ha solo se vi è equilibrio tra quello che l'organizzazione chiede ai dipendenti e quello che offre loro in cambio<sup>27</sup>.

Di ciò si è preoccupata l'Agenzia delle Entrate che ha messo in piedi una serie di iniziative curate dalla Direzione Centrale del Personale.

---

<sup>27</sup> Cfr. capitolo I.

Con l'indagine di clima del 2003 è emerso che<sup>28</sup>:

- l'82% del personale lamentava che l'apprezzamento delle capacità, dei meriti e delle effettive competenze professionali contava, fino ad allora, troppo poco nella carriera e negli incentivi;
- nei confronti della valutazione si nutrivano sentimenti ambivalenti sia di timore, sia di bisogno di un giusto riconoscimento.

Per giungere alla creazione del modello è stata adottata la metodologia degli *expert panels*<sup>29</sup>, gruppi di esperti composti da personale interno impiegato nei processi-chiave del controllo, dei servizi al contribuente, della consulenza legale e della riscossione<sup>30</sup>.

All'intera operazione è stato dato il nome Antares: un progetto ambizioso che l'Agenzia delle Entrate ha definito "modello delle competenze come strumento di valorizzazione delle persone". Tra i suoi intenti vi era quello di poter dare vita a un grande confronto, all'interno dell'organizzazione e con le rappresentanze del personale, per costruire un sistema di rilevamento e valorizzazione dei meriti e delle capacità professionali quanto più possibile obiettivo, che riuscisse, quindi, a sottrarre la valutazione stessa al terreno dello scontro e del conflitto<sup>31</sup>.

La parte più difficile, nel lavoro di costruzione del modello delle competenze dell'Agenzia, non è stata tanto l'individuazione delle competenze, ma la specificazione degli indicatori comportamentali di ciascuna competenza. Ebbene, decisivo è stato, a questo riguardo, proprio il contributo degli *expert panels*, che hanno permesso di passare dai classici giudizi vaghi e polisensibili ("è bravo", "è capace", ecc.) - che qualificano i *performers* di livello superiore - alla scomposizione analitica delle competenze, attraverso la riflessione sugli episodi di *best performance*, letti in contrapposizione alle esperienze di *average performance*.

Ascoltando e dibattendo, con gli interessati, le esperienze che essi raccontavano, si è arrivati, con un lavoro di analisi e codifica degli episodi narrati, all'individuazione di una serie di competenze, raggruppate, a loro volta, in macro categorie, la cui descrizione si è tradotta nella stesura di un "dizionario delle competenze".

In sostanza, viene detto cosa è una competenza dal punto di vista organizzativo (è una classe di comportamenti che esprimono *performance*

---

<sup>28</sup> Cfr. capitolo IV.

<sup>29</sup> L'*expert panel* viene generalmente impiegato in sostituzione dell'intervista BEI, che è più lunga e più costosa e, pertanto, adatta a realtà più piccole. Tenuto conto, invece, della molteplicità di figure professionali da coinvolgere nella costruzione del modello delle competenze dell'Agenzia, si è ritenuto, d'accordo con i consulenti della società esterna che si è occupata di questo progetto, che l'*expert panel* fosse, per lo scopo, la tecnica più conveniente da seguire, anche grazie al fatto che il modello generale delle competenze forniva, comunque, molto materiale utile per la definizione del modello dell'Agenzia.

<sup>30</sup> La scelta di tale *modus operandi* è derivata dal fatto che solo coloro che lavorano ogni giorno negli uffici sono in grado di descrivere le difficoltà ed i successi e, conseguentemente, contribuire ad una definizione delle competenze chiave per l'ente attraverso l'elaborazione dei dati raccolti.

<sup>31</sup> Agenzia delle Entrate, *op. cit.*, 2003. Nel corso del 2003 l'Agenzia delle Entrate elabora un progetto, denominato "Antares", quale metodo di valutazione per il personale non dirigente. La scelta del nome per il modello non è casuale: Antares significa anti (contro) Ares, il nome greco del dio della guerra.

di livello superiore), senza però entrare nell'intricata spiegazione di cosa c'è dietro o cosa c'è sotto dal punto di vista psicologico. Per fare un esempio, si è voluto dare una chiara definizione di cosa sia "l'iniziativa", in modo da poter distinguere, con sufficiente precisione, quali comportamenti vi rientrino e quali no, ma prescindendo da cosa vi sia "dietro" o "sotto" il senso di iniziativa, psicologicamente parlando: in questo modo la definizione è neutrale.

Dagli *expert panels* è emerso che l'agire del *best performer* si esprime attraverso la passione per il lavoro, la propensione a migliorare i propri *standard* lavorativi, l'orientamento a fornire servizi di qualità al contribuente, la capacità di lavorare con gli altri e la volontà di aggiornarsi costantemente<sup>32</sup>.

In presenza di tali attitudini, il "bravo funzionario", che emerge dai gruppi di esperti, evidenzia undici competenze, suddivise in due categorie - intellettive e extraintellettive - e raggruppate in cinque gruppi omogenei, denominati "cluster" (fig. 19).

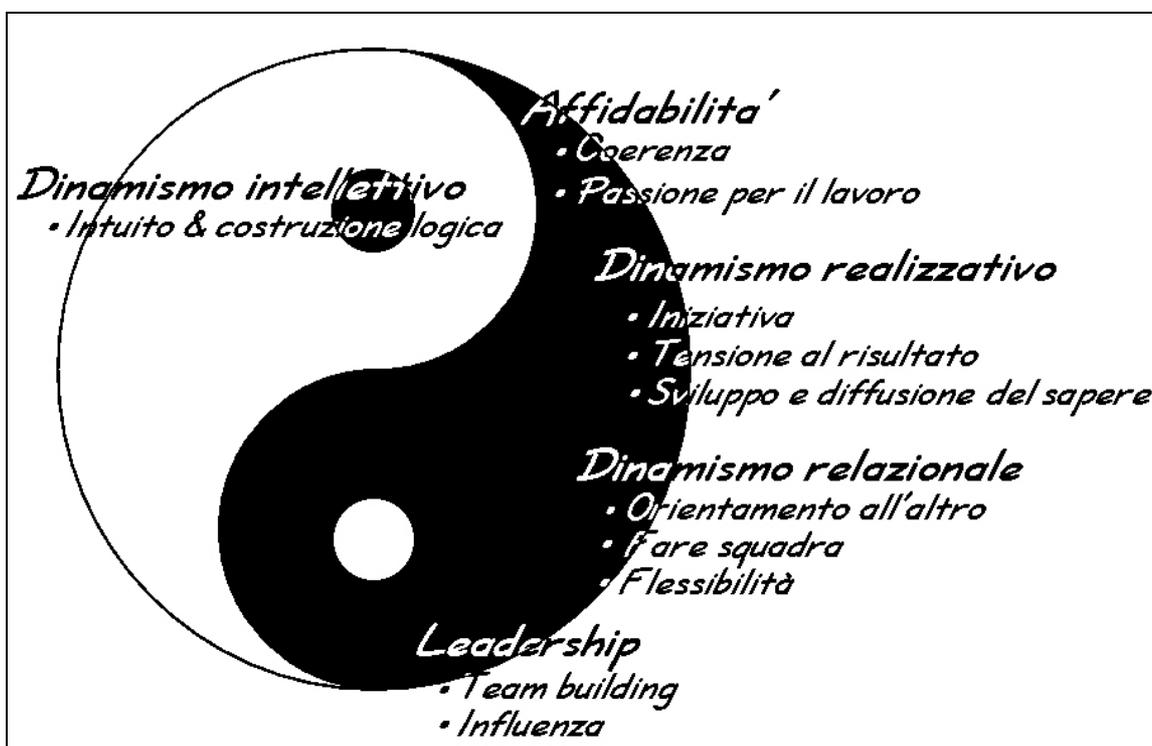


Fig. 19: Modello generale delle competenze.

Fonte: Agenzia delle Entrate.

1. La categoria delle competenze intellettive comprende il *cluster* "dinamismo intellettivo", con abilità quali "intuito e costruzione logica", che riguardano la capacità di combinare intuizione, analisi critica e conoscenze teoriche nella risoluzione dei problemi di lavoro.

<sup>32</sup> Cfr. G. Pastorello, *op. cit.*, 2007.

2. La categoria delle competenze extraintellettive prevede i quattro cluster:
  - a. “affidabilità”, con le competenze “coerenza”, che riguarda l’integrità e la correttezza professionale, e “passione per il lavoro”, che esprime l’attaccamento al proprio mestiere;
  - b. “dinamismo realizzativo”, con le abilità: “iniziativa”, intesa come capacità di attivarsi autonomamente senza sollecitazioni esterne, “tensione al risultato”, riguardante l’attitudine di prefiggersi obiettivi sfidanti e di impegnarsi a fondo per raggiungerli, “sviluppo e diffusione del sapere”, che denota l’abilità di sviluppare un patrimonio di conoscenze ed esperienze a beneficio della propria *performance* lavorativa e di quella dei colleghi;
  - c. “dinamismo relazionale”, che comprende le competenze “orientamento all’altro”, “fare squadra” e “flessibilità”, che si riferiscono alla capacità di interagire e lavorare in gruppo;
  - d. “*leadership*”, con due competenze: “*team building*” (organizzazione e crescita del gruppo) e “influenza”, che riguardano l’attitudine a guidare gruppi ed esercitare un ruolo trainante con la forza della persuasione.

Antares - per i funzionari - e S.I.R.I.O. - per i dirigenti - possono essere definiti sistemi di valutazione multicriteri e, per quanto riguarda i problemi metodologici va ricordato che, per riuscire ad utilizzare contemporaneamente diversi metodi di giudizio, è necessario comparare fra di loro indicatori che hanno una diversa natura ed una differente rilevanza per la formulazione di un giudizio di sintesi.

L’elemento considerevole dei disegni di valutazione multicriteri risiede nella possibilità di combinare, al loro interno, misure di natura estremamente diverse e, quindi, di recuperare altre strategie di valutazione che, da sole, possono risultare parziali.

Questi modelli sono composti, dunque, da aggregati omogenei di competenze definiti con il termine inglese di *cluster*.

È stato quindi realizzato un dizionario delle competenze che definisce, per ciascuna competenza - accompagnata da una descrizione generale e da indicatori comportamentali - i diversi gradi di intensità, da non adeguato a eccellente, espressi attraverso comportamenti osservabili:

1. il primo livello, “non ancora adeguato”, descrive comportamenti che non sono ancora in linea con gli obiettivi e i principi dell’organizzazione;
2. il secondo livello, “adeguato”, corrisponde a modi di agire sufficientemente in linea a quelli richiesti per lavorare all’interno dell’Agenzia;
3. il terzo livello, “più che adeguato”, si riferisce a rendimenti che contribuiscono in modo ragguardevole e significativo al raggiungimento degli obiettivi dell’ente;

4. il quarto livello, “eccellente”, indica comportamenti distintivi presenti nei *best performers*.

Per ciascuna competenza, inoltre, sono riportati alcuni esempi significativi di concreti comportamenti organizzativi, tratti dall'agire quotidiano, che corrispondono ai diversi livelli di intensità. Gli esempi sono frutto di una cernita delle testimonianze raccolte nel corso degli *expert panels*. Dal punto di vista metodologico è centrale il fatto che la graduazione dell'intensità delle competenze non venga operata - come in genere avviene - ricorrendo, un po' comodamente, al solito ventaglio di avverbi di modo (ad es. “straordinariamente capace”, “molto capace”, “abbastanza capace”, ecc.). La graduazione è, invece, stabilita individuando, con quanta più accuratezza possibile, comportamenti tipologicamente diversi in corrispondenza di ciascun grado di intensità. È evidente il vantaggio che tale approccio offre, in termini di oggettività della mappatura delle competenze.

In sintesi, le caratteristiche strutturali del dizionario delle competenze sono tre:

1. definizione della competenza;
2. indicatori comportamentali;
3. citazione di episodi significativi.

Su queste tre caratteristiche si basa l'oggettività del modello e cioè la sua validità e affidabilità.

La valutazione delle competenze riguarda tutti i ruoli dirigenziali e di responsabilità presenti nell'Agenzia delle Entrate ma, all'interno del modello generale di riferimento, è definito - per ogni ruolo - il profilo di competenze, cioè i tipi di abilità richieste per quella posizione, nonché il peso di ciascun *cluster*.

All'interno del modello, poi, vanno selezionate le competenze proprie dei diversi ruoli professionali (ossia le competenze richieste dalle funzioni della specifica posizione rivestita, ad es. capo ufficio controlli, direttore dell'ufficio territoriale, capo *team* rimborsi, capo *team* riscossione, capo *team* legale, coordinatore di *front office*, coordinatore di *back office*, coordinatore di *staff*, ecc.) e va assegnato un peso ai singoli *cluster*. Mentre per alcuni ruoli possono essere previste tutte le competenze del modello generale, per altri le competenze possono essere solo alcune.

Questa operazione, di scelta delle competenze nell'ambito del modello generale e di assegnazione ad esse di un peso, dà luogo al profilo delle competenze di ciascun ruolo, una sorta di *identikit* comportamentale per le diverse posizioni funzionali.

Le alternative a disposizione di un'organizzazione, per l'adozione di un modello *competence based*, sono sostanzialmente due:

1. adottare il modello delle competenze per tutti i processi che caratterizzano la gestione delle risorse umane e per tutti i ruoli organizzativi strategicamente rilevanti;

2. iniziare con un approccio parziale, scegliendo tra tutte le possibili varianti a disposizione come, per esempio, sviluppare una gestione integrata delle risorse umane basata sulle competenze, circoscrivendola a un numero ridotto di ruoli organizzativi o a una famiglia professionale, oppure impiegare il modello delle competenze solo per razionalizzare alcuni aspetti, quali selezioni, percorsi di carriera, remunerazione e sviluppo del personale.

Le due scelte presentano vantaggi e svantaggi speculari: da un lato, è positiva la diffusione immediata dell'innovazione a tutta l'organizzazione che risulta, però, difficile da gestire per il numero elevato degli interessati; dall'altro, è positiva la minore resistenza organizzativa per un cambiamento parziale che sconta, tuttavia, il basso numero di persone coinvolte.

L'Agenzia ha preferito adottare un approccio parziale, sia in termini di processi (carriera, remunerazione e valutazione) che di ruoli investiti (area dei *professional* e capi *team*), anche per resistenze interne all'estensione del modello a tutta la classe dei funzionari.

La valutazione deve essere intesa non come un momento negativo, ma come momento dialettico di confronto tra il modo in cui ciascuno vede la propria attività ed il modo in cui la vedono gli altri. Un modello di valutazione si deve porre l'obiettivo di essere perfettamente integrato con le logiche di programmazione e controllo dell'ente e, contemporaneamente, di realizzare uno strumento efficace di gestione e sviluppo delle risorse umane, secondo criteri di trasparenza delle regole del sistema stesso e del rapporto tra valutatore e valutato, di oggettività intesa nel senso di evitare giudizi soggettivi, di equità (connessa alla trasparenza) in quanto l'univocità delle regole assicura uniformità nella valutazione<sup>33</sup>. Tale sistema deve considerare sia le competenze organizzative, sia i risultati conseguiti, al fine di favorire un modello integrato di valutazione, inteso a superare la formalizzazione di meri dati quantitativi finalizzati ad erogare indennità economiche.

### **5.2.3 L'applicazione del modello con i sistemi Antares e S.I.R.I.O.**

L'avvio e le modalità concrete di applicazione del modello e del sistema di valutazione sono stati definiti, nel dicembre 2006, in sede di contrattazione integrativa fra i rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate e le organizzazioni sindacali. Nel marzo 2007 viene poi siglato un accordo per la graduazione e i criteri di conferimento delle posizioni organizzative e professionali e degli incarichi di responsabilità<sup>34</sup>. A questa intesa nazionale,

---

<sup>33</sup> P. Druker, *Le sfide del Management del XXI secolo*, Franco Angeli, Milano, 1999.

<sup>34</sup> Contratto Collettivo Nazionale Integrativo, articoli 12, 17 e 18. In questo accordo i firmatari indicano i requisiti, i titoli, le conoscenze e le competenze che devono possedere coloro i quali chiedono di partecipare alle selezioni per le posizioni di responsabilità (art. 12), capo area non dirigenziale (art. 17) e capo *team* (art. 18).

Le conoscenze tecniche sono valutate in base alle dimensioni dell'ampiezza e della profondità, intese come conoscenze trasversali e specialistiche rispetto ai processi dell'area oggetto di procedura. Le competenze organizzative sono:

in cui erano indicati anche gli aspetti economici degli incarichi, è seguito un successivo accordo integrativo, nel giugno 2007, concernente i punteggi da attribuire per la valutazione dei titoli. A livello regionale, invece, si sono svolti incontri fra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali locali, per determinare i ruoli previsti.

Le procedure di selezione e attribuzione degli incarichi hanno preso il via nel mese di ottobre 2007, per concludersi nel mese di gennaio 2008 con la nomina dei vincitori che delineano, per la prima volta all'interno dell'Agenzia, figure professionali considerate "quadri" come nel settore privato. Profili che, per le loro competenze distintive, sono da stimolo e propulsive nei confronti dei collaboratori loro assegnati, ma che, contemporaneamente, rivestono un ruolo determinante di collegamento con il dirigente della struttura.

Lo "strumento" del modello delle competenze è stato utilizzato, di concerto con le organizzazioni sindacali, per le selezioni interne e per l'erogazione della retribuzione accessoria, ancorata alla valutazione della *performance* e al raggiungimento degli obiettivi di *budget*.

Gli incarichi hanno avuto durata biennale (2008 e 2009) e sono stati prorogati a tutto il 2010 per la realizzazione completa del modello organizzativo basato sulle Direzioni Provinciali. Nel 2011, quindi, ci saranno nuove selezioni.

Gli utilizzi gestionali del modello di *McClelland* dipendono dalle necessità organizzative di un ente, dal bisogno di riprogettare i sistemi di gestione delle risorse umane nell'ottica delle competenze, investendo i processi e gli strumenti della pianificazione, acquisizione, formazione, sviluppo e valutazione delle risorse. Questo significa costruire un sistema coordinato e integrato di politiche e di tecniche di gestione del personale, che ruoti intorno al concetto di competenza.

In alcune situazioni, il bisogno organizzativo può essere specifico e, quindi, può risultare necessaria una soluzione mirata su uno specifico strumento o processo.

Il progetto Antares, che si affiancava al sistema di valutazione dei dirigenti, si è sviluppato su due fronti:

- definizione delle famiglie professionali e dei ruoli,
- definizione di un sistema di valutazione per le competenze.

- 
1. "tensione al risultato", cioè capacità di lavorare con efficacia, efficienza e stabilire *standard* sfidanti e realistici;
  2. "*leadership*", definita come persuasività e capacità di convincere gli interlocutori della fondatezza degli obiettivi;
  3. "fare squadra", cioè capacità di guidare un gruppo per raggiungere gli obiettivi;
  4. "*problem solving*", vale a dire capacità di affrontare e risolvere, in modo positivo, situazioni caratterizzate da incertezza;
  5. "iniziativa", cioè attivarsi in modo autonomo, senza essere sollecitati;
  6. "flessibilità", intesa come abilità a lavorare in contesti diversi e con persone e gruppi differenti, mostrando apertura al confronto per la soluzione dei problemi;
  7. "orientamento all'altro", cioè attitudine a stabilire relazioni costruttive con gli altri e comprenderne il punto di vista.

Purtroppo l'applicazione del modello Antares per tutto il personale è, al momento, ancora lontana anche se la riforma Brunetta del pubblico impiego prevede l'applicazione di un sistema di valutazione per tutto il personale della P.A..

Antares, lungi dall'essere un'iniziativa solitaria, è scaturito da una comune esigenza (personale, Agenzia e sindacato) di ridefinire radicalmente la mappa dei ruoli e delle famiglie professionali del personale dell'Agenzia, ancora inquadrato in profili obsoleti di quasi 25 anni fa, che non corrispondono, in alcun modo, ai nuovi "mestieri" dell'Ente, alle professionalità maturate sul campo e alle diffuse aspirazioni di crescita nei ruoli effettivamente svolti.

Antares è in primo luogo questo: una metodologia per l'identificazione dei ruoli e delle famiglie professionali dell'Agenzia. Non è un sistema di valutazione ma, piuttosto, un discorso critico sui problemi della valutazione. Significa fare un'analisi ragionata dei problemi cui si va incontro (e delle possibili soluzioni), quando si passa dalla tradizionale valutazione indiretta della professionalità (tramite titoli di servizio o prove teoriche o teorico-pratiche), alla valutazione diretta, sul campo, della prestazione di lavoro.

I capisaldi di questa teoria critica - che è stata sviluppata attingendo, con approccio interdisciplinare, ad una molteplicità di studi riguardanti, in particolare, il comportamento organizzativo, la motivazione al lavoro e la valutazione dei processi formativi - sono l'analisi dei concetti di oggettività, validità e attendibilità della misurazione e l'approfondimento della complessa tematica legata ai fattori distorsivi della valutazione. Lo scopo è dare a tutti gli interessati una *chance* in più di maturare, con la propria testa, un'idea compiuta dei problemi della valutazione professionale, per potere così assumere, liberi da ogni schematismo, una decisione consapevole. I criteri consueti di valutazione dell'esperienza e dell'abilità professionale (anzianità di servizio, titoli di studio) sono molto deficitari sotto l'aspetto della validità, poiché non intercettano le competenze che interessano all'organizzazione. Pertanto si è partiti con il chiedersi come mettere a punto criteri di valutazione validi, che reggano anche sotto l'aspetto dell'affidabilità.

La valutazione costituisce il presupposto necessario per scegliere, in modo responsabile, le persone alle quali l'organizzazione stessa affida incarichi. In particolare, valutare le competenze equivale a stabilire quali sono le caratteristiche che il dipendente di un'organizzazione dovrebbe avere per essere in grado di poter svolgere correttamente il proprio lavoro. La puntuale definizione di tali caratteristiche è stata dettata dalla duplice necessità di evitare, da un lato, che i valutati percepissero la valutazione come arbitraria e, dall'altro, di definire un percorso di sviluppo professionale specifico per ciascun dipendente.

Questo è possibile solo se l'organizzazione stabilisce e rende chiari quali sono i comportamenti richiesti ai dipendenti e fissa tali

comportamenti in un modello delle competenze sul lavoro.

Nell'Agenzia delle Entrate opera, già dal 2002, un sistema di valutazione, denominato S.I.R.I.O., (Sistema Integrato di Risultati, Indicatori e Obiettivi) riservato esclusivamente al personale dirigente.

In questo sistema, sono oggetto di valutazione sia i risultati raggiunti - con riferimento a due tipologie di obiettivi: istituzionali e locali - sia i comportamenti organizzativi adottati, cioè le competenze dimostrate.

Gli obiettivi istituzionali sono definiti nella convenzione annuale con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e sono espressione delle attività caratteristiche dell'Agenzia.

Gli obiettivi locali - uno degli elementi di novità nel sistema di valutazione - invece, sono espressione delle peculiarità che caratterizzano l'ufficio. Sono proposti dal valutato, in base alle criticità e alle priorità locali che investono in prima persona la sua responsabilità. Possono riguardare, ad esempio, il miglioramento della qualità del servizio, la realizzazione di progetti, la razionalizzazione dei processi operativi, ecc.

Con le competenze si valuta il *proprium* del dirigente e cioè la qualità del suo apporto personale al funzionamento dell'ufficio. Inoltre, le competenze, essendo stabilmente legate alla persona del dirigente, determinano la continuità della *performance* nel tempo e rappresentano, quindi, il reale valore di un'organizzazione.

Come detto, questo sistema è utilizzato fin dal 2002: un lasso di tempo sufficiente a tracciare alcuni bilanci e a consentire, ai vertici dell'Agenzia delle Entrate, di affermare che il percorso che porta a recepire ed applicare efficacemente un sistema di valutazione è lungo e tutt'altro che facile.

#### **5.2.4 Criticità del modello delle competenze sviluppato in Agenzia**

Con questo modello si è cercato di superare la criticità che si può manifestare in un'organizzazione, quando le *performance* lavorative sono valutate da un soggetto, il quale è anche il responsabile dell'unità organizzativa nella quale i valutati lavorano. La criticità nasce dal fatto che, senza la collaborazione dei valutati, il dirigente dell'unità organizzativa non può raggiungere gli obiettivi che l'organizzazione gli assegna. Poiché una valutazione negativa rischia di peggiorare i rapporti tra il responsabile-valutatore ed i valutati, vi è la possibilità che le valutazioni positive siano attribuite in modo indifferenziato, nel timore di causare una diminuzione della collaborazione dei dipendenti-valutati. La conseguenza è che l'unico fattore rilevante, nella progressione professionale dei dipendenti, possa diventare l'anzianità di lavoro.

L'esperienza ha dimostrato che il conflitto si genera non perché la valutazione è negativa - o non abbastanza positiva - ma in quanto la valutazione è avvertita come ingiusta, perché ritenuta non suffragata da elementi, di fatto, oggettivi.

Un'altra causa che può provocare un conflitto si ha quando diversi soggetti valutano le attività lavorative svolte da un medesimo dipendente,

ispirandosi a metodologie e misure eterogenee. In tal caso, il dipendente percepisce la valutazione espressa nei suoi confronti come non equa, perché legata alla soggettività del valutatore. Anche queste situazioni sono suscettibili di generare conflitti che possono indebolire la tenuta di un'organizzazione. Il vantaggio, per i destinatari del modello delle competenze, è che, con esso, si rendono consapevoli del valore che l'organizzazione riceve dal loro contributo lavorativo.

Per avere delle valutazioni oggettive, la soluzione prospettata nello studio effettuato dall'Agenzia delle Entrate è quella di tendere al raggiungimento della condivisione del giudizio tra valutato e valutatore, sulla *performance* del valutato medesimo. In altri termini, l'obiettivo è raggiungere la convergenza tra come il dipendente giudica l'attività lavorativa che ha posto in essere e come quella stessa attività lavorativa è stimata dal valutatore (eterovalutazione).

Perché la valutazione sia, allo stesso tempo, giusta ed equa, è necessario che tutti i valutatori utilizzino la stessa metodologia di giudizio oggettiva, lo stesso metro di giudizio di azioni rilevanti<sup>35</sup>.

Il problema, in una struttura complessa e ramificata qual è l'Agenzia delle Entrate, non è solo quello di assicurare omogeneità nelle valutazioni, ma anche una certa resistenza a formulare valutazioni negative. E torna il tema, già affrontato nei capitoli precedenti, della resistenza al cambiamento<sup>36</sup>.

### **5.2.5 Reclutamento e competenze all'Agenzia delle Entrate**

Il processo di reclutamento delle Entrate<sup>37</sup>, analizzato nel capitolo IV, è diretto a soddisfare le richieste poste dall'organizzazione in termini di risorse conoscitive, professionali e comportamentali, massimizzando il contributo che tali risorse portano all'implementazione delle strategie e delle politiche aziendali. Si tratta, in altri termini, di dare risposta all'esigenza della "persona giusta al posto giusto". Se il problema organizzativo è così facilmente posto, di diversa complessità è la risposta che si può e si deve dare.

La situazione di asimmetria informativa, che caratterizza il rapporto tra individuo e organizzazione nella fase di selezione, infatti, spinge gli attori a comportarsi in modo opportunistico, al fine di massimizzare il proprio risultato. Le tecniche di selezione rappresentano, in questo senso, uno strumento nelle mani dell'organizzazione per raccogliere informazioni utili al processo decisionale, riducendo il rischio di scegliere una persona inadeguata rispetto alle esigenze aziendali.

I metodi di selezione basati sulle competenze si fondano sul presupposto che "maggiore è la corrispondenza fra i requisiti della mansione e le

---

<sup>35</sup> C. Bezzi, *op. cit.*, 2001;

<sup>36</sup> Cfr. capitoli I e IV.

<sup>37</sup> Cfr. capitolo IV.

competenze della persona, maggiori saranno anche il rendimento e il gusto di lavorare”. Ma i vantaggi riconducibili ai sistemi di selezione basati sulle competenze sono numerosi:

- riduzione del *turnover*: l’efficacia del processo di selezione si traduce in una riduzione dei tassi di rotazione del personale;
- pari opportunità: i metodi per competenza non discriminano i candidati in base a età, razza e sesso;
- formazione in ingresso: il divario tra le competenze attese e quelle possedute dalla persona selezionata identifica, chiaramente, eventuali fabbisogni formativi;
- curve di apprendimento più rapide: i soggetti selezionati presentano già i requisiti previsti dalla mansione e questo determina una riduzione del 30-50% dei tempi necessari per acquisire gli elementi necessari a operare al massimo dell’efficacia;
- definizione di piani di successione: è possibile utilizzare il processo di selezione per identificare dei candidati che hanno il potenziale per ricoprire, in futuro, posizioni di livello più elevato rispetto a quello di ingresso.

Quando viene utilizzato ai fini della selezione, il profilo di riferimento dovrebbe contenere il minor numero di competenze possibili. Alcuni studi hanno dimostrato che sono sei o sette le competenze che stanno alla base dei fattori chiave della *performance* e sono in grado di spiegare la maggior parte delle differenze di prestazione.

D’altro canto, la rilevanza del profilo ricercato può spingere verso un maggiore investimento, che privilegia l’efficacia della selezione ai costi necessari per la sua realizzazione.

L’innovativo sistema, realizzato dall’Amministrazione fiscale per il reclutamento dei nuovi funzionari, è fondato sulla verifica delle loro “competenze” sul posto di lavoro. La novità, infatti, consiste proprio nella possibilità di valutare il candidato direttamente sul campo, mediante un periodo di tirocinio teorico-pratico retribuito o con un periodo biennale di formazione e lavoro. Il nuovo sistema di selezione è stato adottato dall’Agenzia dal 2002, nelle procedure selettive per l’assunzione di personale a tempo indeterminato, con l’obiettivo di verificare le conoscenze teoriche dei candidati e le capacità di metterle in pratica.

La rilevazione delle competenze - manifestate in un contesto caratterizzato da un’elevata complessità tecnica e varietà delle attività - consente, infatti, di selezionare risorse coerenti con le proprie esigenze e con i propri valori.

### **5.2.6 Formazione e competenze all’Agenzia delle Entrate**

La formazione è il procedimento finalizzato a sviluppare le competenze organizzative e individuali e rappresenta uno degli strumenti per stimolare e attivare un processo di sviluppo dei soggetti e delle organizzazioni. La

formazione costituisce, a tutti gli effetti, un mezzo per valorizzare le risorse umane, per difendere e accrescere il valore del capitale umano e per sostenere nel tempo il successo di un'organizzazione<sup>38</sup>.

La formazione - e i sistemi di gestione delle risorse umane - generano valore quando aiutano individui e organizzazioni a far meglio di quanto fanno attualmente ed i modelli basati sulle competenze servono proprio a identificare le caratteristiche delle persone, correlate con livelli di prestazioni sul lavoro più elevati.

Ragionare sul processo formativo con un approccio per competenze significa rivedere, almeno in parte, l'impianto logico e metodologico di tutte le fasi del processo stesso. Impostare la formazione in un'ottica *competence based* significa, innanzitutto, spostare il *focus* da un approccio orientato all'insegnamento a un approccio orientato all'apprendimento.

Un orientamento alla didattica presuppone un'enfasi sulle discipline che vengono insegnate, piuttosto che su ciò che l'individuo apprende. È come immaginare che la formazione sia una scatola nera, all'interno della quale vengono inseriti certi *input* - argomenti e materie - dando per scontato che questo generi l'apprendimento e dimenticando di considerare e di misurare gli *output* della nostra scatola nera. Generalmente, in linea con questa prospettiva, si assiste all'utilizzo ripetuto di vecchi materiali didattici e alla scarsa innovazione degli argomenti, alla ricerca della massimizzazione dell'efficienza didattica.

Diversamente, un orientamento all'apprendimento centra la propria attenzione sui risultati del processo formativo, vale a dire sui benefici che ne derivano per i soggetti destinatari e, conseguentemente, per l'ambiente economico e sociale. L'attenzione, quindi, viene a spostarsi dalle discipline ai problemi che, tramite le tecniche apprese, dovranno poter essere risolti.

Conseguentemente, mettere al centro dell'attenzione i soggetti e osservarne i benefici in termini di apprendimento significa considerare anche lo sviluppo di alcune loro caratteristiche, come conoscenze e competenze, derivante dall'attività di formazione, nonché promuoverne l'acquisizione e identificare metodologie per la loro rilevazione. La mancata adozione di un'ottica centrata sull'apprendimento può produrre effetti particolarmente negativi, quali lo scollamento rispetto alle reali esigenze organizzative e/o individuali o la perdita di controllo del processo formativo, con un conseguente spreco di risorse, una possibile disaffezione da parte di chi usufruisce della formazione e un minore impegno individuale.

Sono anche troppo numerose le esperienze di interventi formativi realizzati sulla base di obiettivi irrilevanti o mal posti, oppure di attività organizzate solo per rispondere a degli obblighi normativi, pur in presenza di contesti dove il reale bisogno di formazione risulta presente anche in maniera rilevante, ma rimane spesso inascoltato.

---

<sup>38</sup> Cfr. capitolo II.

In particolare, sviluppare un'analisi dei fabbisogni *competence based* consente di impostare percorsi formativi maggiormente adeguati.

Definito un profilo di competenze atteso, si fissano degli obiettivi di apprendimento oggettivamente e semplicemente misurabili: in tal modo, si risponde in maniera più puntuale ai fabbisogni formativi individuati. Di conseguenza, un percorso formativo che, fin dall'analisi dei fabbisogni, si proponga di sviluppare nei partecipanti delle competenze legate a prestazioni efficaci, si traduce in risultati e *performance* individuali e organizzative migliori.

Identificare semplicemente le competenze da sviluppare non è, però, sufficiente: per realizzare l'apprendimento occorre puntare sull'aumento di consapevolezza delle proprie caratteristiche da parte delle persone, per arrivare a un cambiamento auto-diretto basato sull'apprendimento.

### **5.3 Le selezioni interne per gli incarichi di responsabilità all'Agenzia**

A livello nazionale vennero poste ad interpello<sup>39</sup> 438 posizioni organizzative di capo area non dirigenziale, (art. 17 CCNI), per le quali presentarono domanda 1.625 candidati, di cui 581 per l'area servizi e 1.044 per l'area controllo.

Le selezioni iniziarono il 1° ottobre 2007 e terminarono il 1° febbraio 2008. La figura 20 mostra le percentuali con cui, a livello nazionale, i capi diretti hanno valutato i capi area incaricati su ciascuna delle competenze considerate. Le frequenze maggiori delle valutazioni effettuate per tutte le competenze si rilevano nel livello medio tra quelli considerati (in questo caso corrispondente alla valutazione "più che adeguato") e, progressivamente, si distribuiscono sui livelli "adeguato" ed "eccellente", fino a toccare - in una percentuale non significativa - il livello "non ancora adeguato". Considerando unitamente i due livelli "più che adeguato" ed "eccellente", emerge che, tra tutte le competenze, quelle che hanno ottenuto percentuali più elevate sono "tensione al risultato" (78%) e "orientamento all'altro" (77%), insieme alla "padronanza di conoscenze e capacità tecniche" (75%). Ancora una prova del cambiamento culturale verso un modello "*task*", di maggiore responsabilità individuale<sup>40</sup>.

Le figure 21 e 22 riportano le valutazioni, a livello nazionale, dei capi area incaricati, distinte per area controllo e area servizi.

Confrontando i due grafici, si può notare che nell'area controllo risultano più forti le competenze "conoscenze e capacità tecniche" (84%) e "tensione al risultato" (83%) mentre, nell'area servizi, le competenze che presentano la percentuale più alta di valutazioni "più che adeguato" ed "eccellente" sono "orientamento all'altro" (75%) e, come per l'area controllo, la "tensione al risultato" (74%).

Con la figura 23 analizziamo, a livello nazionale, le percentuali relative ai

---

<sup>39</sup> Termine che indica le selezioni interne per posizioni vacanti.

<sup>40</sup> Cfr. capitolo IV.

livelli “non ancora adeguato” e “adeguato”, considerati unitamente, poiché la percentuale del livello “non ancora adeguato” non è significativa. Le competenze che presentano una maggiore percentuale di valutazioni “adeguato” e “non ancora adeguato”, a livello nazionale, sono “*team building*” (31%) e “influenza” (29%), entrambe tipiche dei ruoli di coordinamento in termini di *leadership* e dinamismo relazionale.

Tale dato relativo alle valutazioni “adeguato” e “non ancora adeguato” è stato ulteriormente disaggregato distinguendolo sulla base delle funzioni (capo area servizi oppure capo area controllo). Analizzando i dati relativi alle due aree, si può notare che nell’area controllo si conferma il dato del grafico precedente, ovvero le competenze maggiormente da potenziare sono “influenza” (24%) e “*team building*” (24%); anche nell’area servizi la competenza che presenta la percentuale più alta di valutazioni “adeguato” e “non ancora adeguato” è il “*team building*” (38%) insieme al “*problem solving*” (37%).

La distribuzione delle valutazioni riportate dagli incaricati delle figure professionali di capo *team* o coordinatore, previste dall’art. 18 del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo, è pressoché uniforme per tutte le competenze. Circa il 50% degli incaricati ha avuto una valutazione pari a “più che adeguato” in tutte le competenze, mentre è trascurabile la percentuale di valutazioni pari a “non ancora adeguato”.

Mediamente le valutazioni pari ad adeguato si aggirano attorno al 20%, con valori inferiori alla media per le competenze “orientamento all’altro” (13.7%) e “tensione al risultato” (14.1%) e con valori superiori alla media, invece, per “flessibilità” e “influenza” (26%).

Le valutazioni pari a eccellente sono mediamente pari al 17%, con valori più bassi per “influenza”, “iniziativa, sviluppo e diffusione del sapere” (14%) e valori più alti per “orientamento all’altro” (24%) e “conoscenze e capacità tecniche” (19%).

Le posizioni di responsabilità (art. 18 CCNI) poste ad interpello, invece, furono complessivamente 1.648, a fronte di 4.676 candidature presentate.

Come risulta dalla figura 24, la distribuzione delle valutazioni è pressoché uniforme per tutte le competenze. Circa il 50% degli incaricati ha avuto una valutazione pari a più che adeguato in tutte le competenze, mentre è trascurabile la percentuale di valutazioni pari a “non ancora adeguato”. Mediamente, le valutazioni pari ad adeguato si aggirano attorno al 20% con valori inferiori alla media per le competenze “orientamento all’altro” (13.7%) e “tensione al risultato” (14.1%) e con valori superiori alla media, invece, per “flessibilità” e “influenza” (26%).

Le valutazioni pari a eccellente si attestano intorno al 17%, con valori più bassi per “influenza”, “iniziativa, sviluppo e diffusione del sapere” (14%) e valori più alti per “orientamento all’altro” (24%) e “conoscenze e capacità tecniche” (19%).

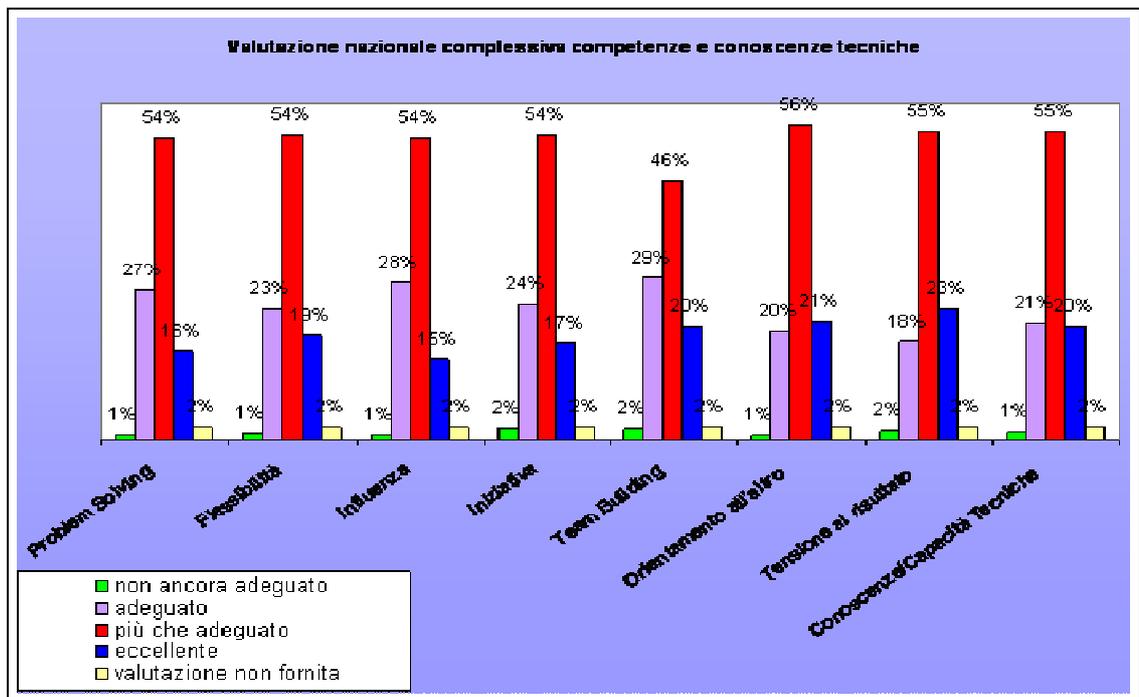


Fig. 20: Valutazioni conseguite sulle competenze dai candidati alle selezioni per incarichi di capi area non dirigenziali. Fonte: Agenzia delle Entrate.

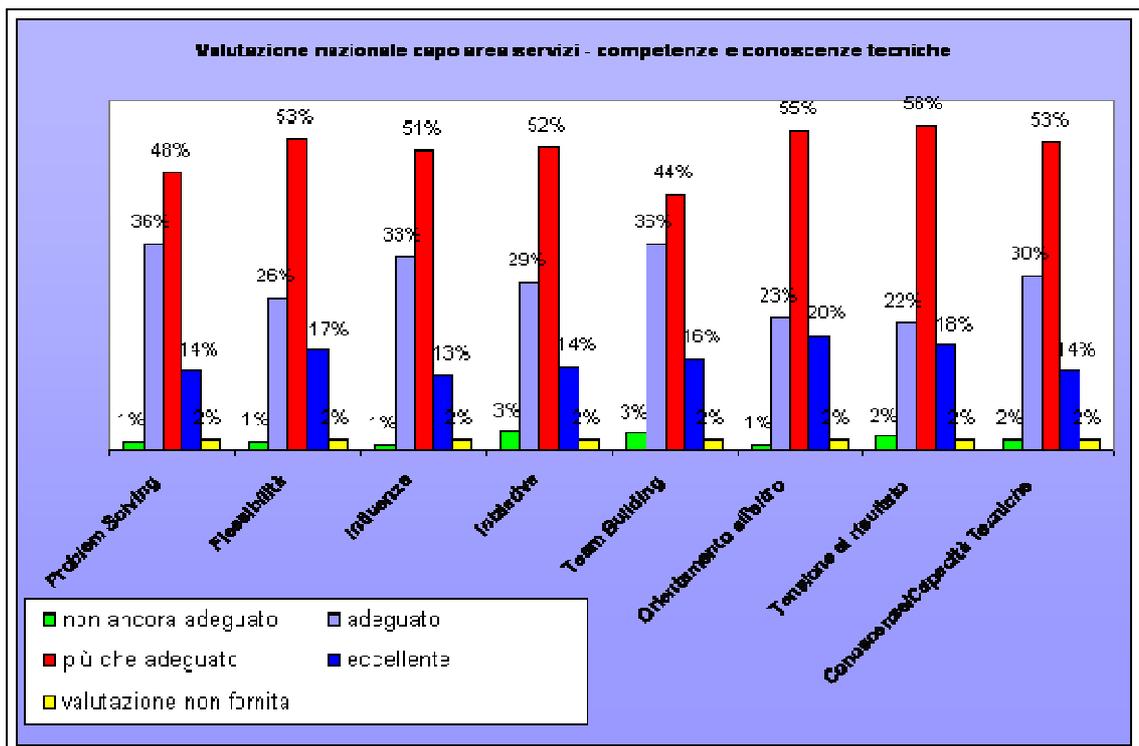
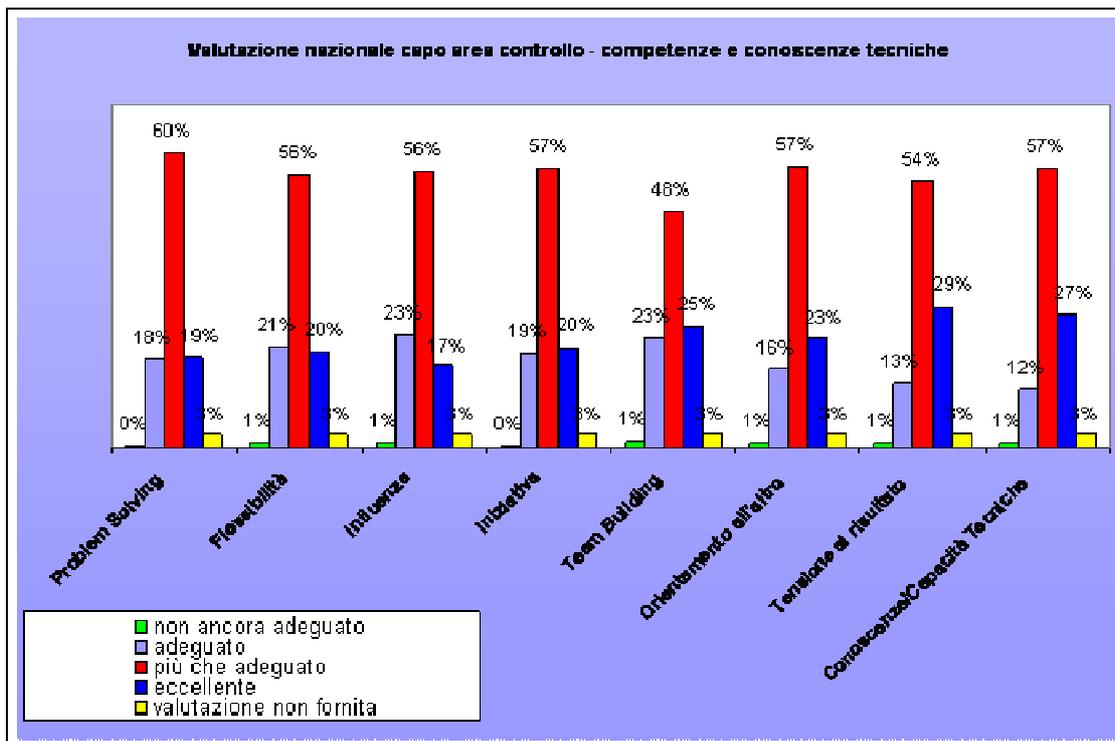
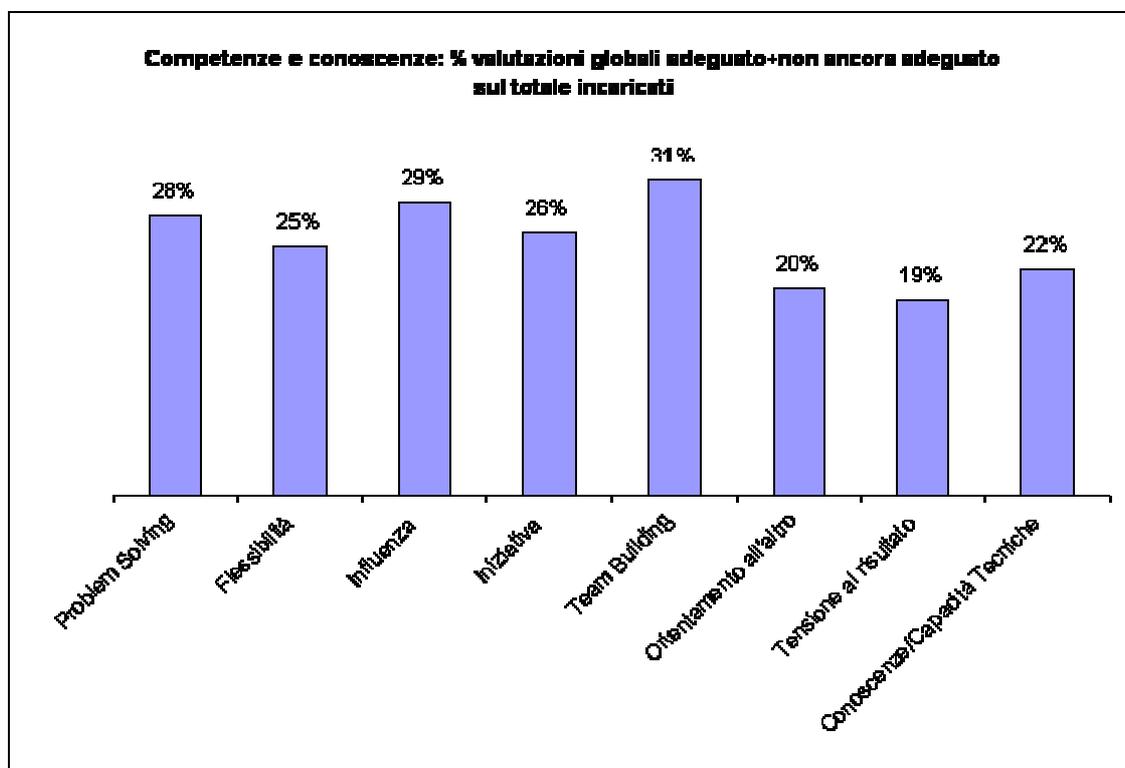


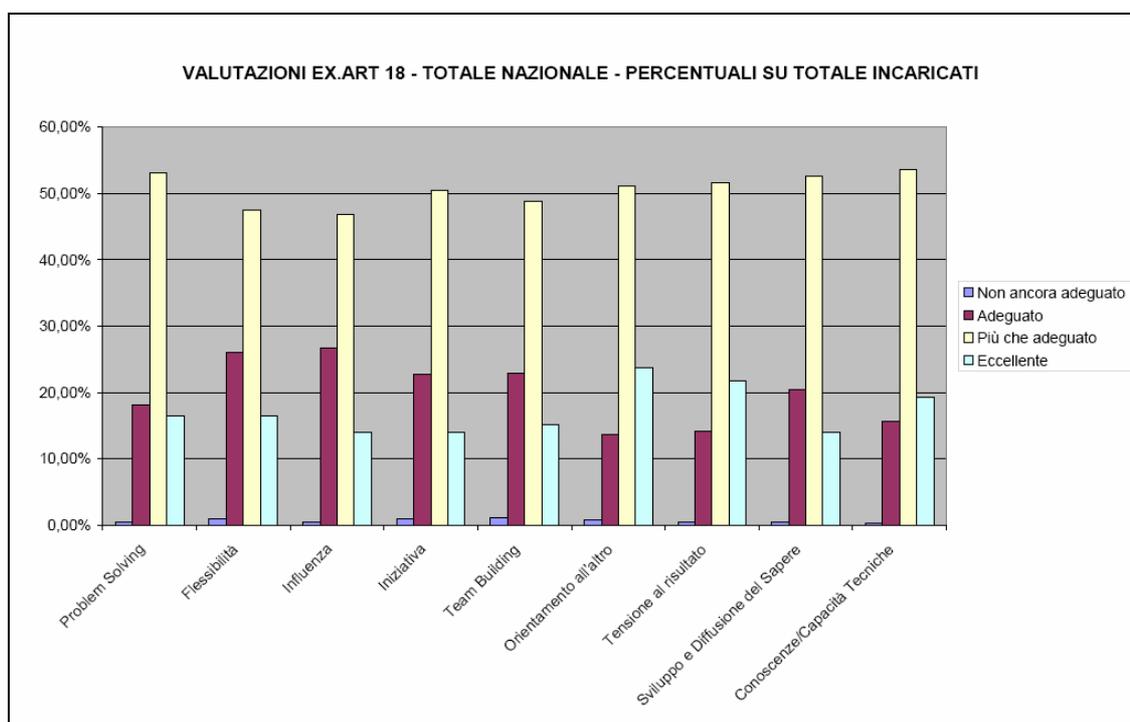
Fig. 21: Valutazioni conseguite sulle competenze dai candidati alle selezioni per incarichi di responsabilità relativi all'area servizi. Fonte: Agenzia delle Entrate.



**Fig. 22:** Valutazioni conseguite sulle competenze dai candidati alle selezioni per incarichi di responsabilità relativi all'area controllo.  
**Fonte:** Agenzia delle Entrate.



**Fig. 23:** Valutazioni adeguato/non ancora adeguato sul totale incaricati.  
**Fonte:** Agenzia delle Entrate.



**Fig. 24: Valutazioni incarichi di responsabilità. Percentuale su totale incaricati.**  
**Fonte: Agenzia delle Entrate.**

## 5.4 Competenze e valutazione nella riforma Brunetta del pubblico impiego

La gestione strategica delle risorse umane rappresenta un aspetto fondamentale nei rilevanti cambiamenti che si sono avuti nella Pubblica Amministrazione e occupa un ruolo essenziale nella crescita del capitale di conoscenze e di *know how*, di cui i lavoratori sono portatori: un approccio *competence based* permette di individuare, sviluppare e valorizzare, nel modo più opportuno, quelle abilità e attitudini che consentono lo sfruttamento delle opportunità strategiche, affinché divengano patrimonio comune dell'organizzazione.

Il modello delle competenze, inoltre, consente di definire chiaramente i contenuti delle posizioni di lavoro e le capacità necessarie per espletarne i requisiti funzionali, costituendo, quindi, uno strumento per sviluppare la conoscenza di cosa un ente "sa e non sa fare", esplicitandone sia le potenzialità che le debolezze.

Alcune recenti disposizioni normative hanno inciso su organizzazione, principi ispiratori e criteri di funzionamento della P.A., contribuendo ad alimentare la tendenza ad interpretare la gestione delle risorse umane come leva di sviluppo organizzativo: norme in materia di pubblico impiego e contrattazione collettiva hanno regolamentato fortemente sistema retributivo e premiante all'interno delle Amministrazioni pubbliche, attribuendo riconoscimento alle prestazioni fornite e al conseguimento dei risultati programmati.

La recente riforma Brunetta del pubblico impiego<sup>41</sup> pone, al centro del cambiamento, proprio i concetti di competenza e valutazione, perché definisce e introduce, tra le altre cose:

- l'obbligo, per le Amministrazioni, di redigere un piano triennale di *performance*, nel quale elencare gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché le azioni specifiche di miglioramento, dando vita ad un ciclo di gestione mirato a supportare una valutazione degli enti e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;
- forte correlazione tra *performance* delle organizzazioni e prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti: non si possono avere Amministrazioni scarse con risorse umane eccellenti. Associando la prestazione organizzativa a quella individuale, inoltre, si ricollega inevitabilmente la valutazione delle organizzazioni a quella delle risorse umane, anche ai fini della premialità.

Per produrre un miglioramento tangibile e garantire una trasparenza dei risultati, il ciclo di gestione della *performance* offre alle Amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla logica dei mezzi (*input*) a quella dei risultati e degli effetti (*output ed outcome*).

La valutazione delle prestazioni organizzative ed individuali è una tappa fondamentale del ciclo di gestione della *performance* istituito dal decreto legislativo n. 150 del 2009<sup>42</sup> perché, con regole condivise e modelli paragonabili - stabiliti da un'apposita commissione - essa diventa funzionale alla trasparenza e al miglioramento delle Amministrazioni, le quali possono verificare se operano bene o se sono capaci di far meglio, in un'ottica di *benchmarking* e progresso continuo.

Una delle grandi novità è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto<sup>43</sup>: vengono previste forme di incentivazione all'eccellenza e si legano a criteri meritocratici le progressioni economiche e di carriera<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. C. Silvestro, *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2009 e il portale [www.riformabrunetta.it](http://www.riformabrunetta.it) che, lanciato nel mese di novembre 2009, è un tipico esempio di come un amministratore, il Ministro per l'innovazione e la P.A. in questo caso, dà conto del suo operato ai cittadini, aggiornandoli sull'avanzamento del suo operato.

<sup>42</sup> Le novità in materia di valutazione si ispirano alle migliori pratiche a livello internazionale, prendendo spunto, in particolare, dai modelli sviluppati in Canada, Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

<sup>43</sup> Si intende così segnare un'inversione di rotta: ogni dipendente potrà ricollegare il proprio contributo agli obiettivi di *performance* della struttura organizzativa di appartenenza. Il decreto legislativo fissa, in materia, una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi: per esempio che non più del 30% dei dipendenti di ciascuna Amministrazione potrà comunque beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che ad essi sarà, in ogni caso, erogato il 50% delle risorse destinate alla retribuzione incentivante. In realtà questo aspetto è alquanto discutibile perché il decreto determina, *ex ante*, le percentuali di lavoratori eccellenti, adeguati e non adeguati.

<sup>44</sup> Esattamente come per il cambiamento organizzativo e per i vari interventi riformatori sul pubblico impiego (1993 e 2001), anche quest'ultimo parte da un approccio giuridico - formale, per poi abbracciare altri modelli. Cfr. capitolo I.

In fase di programmazione, un cospicuo lavoro di identificazione delle competenze attende le Amministrazioni, perché i dipendenti devono sapere su quali obiettivi, abilità, attitudini e comportamenti chiave verranno valutati.

Nella riforma Brunetta si conferisce “dignità normativa” a ciò che, nell’Agenzia delle Entrate, è già stato sperimentato e applicato con il modello delle competenze, perché viene sancito che la valutazione delle risorse umane si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze possedute e dimostrate.

Affinché i principi alla base della riforma della P.A. esplichino le loro potenzialità, è necessario che le organizzazioni pubbliche governino e gestiscano il cambiamento, ridefinendo i principali processi.

In definitiva, l’approccio delle competenze può costituire un’integrazione rilevante delle strumentazioni e delle prassi già in uso e divenire, al contempo, risultato e strumento di quel processo di trasformazione che deve inevitabilmente passare attraverso la dimensione individuale e la rivisitazione dei valori organizzativi, attraverso l’adozione e la definizione di sistemi integrati di governo delle risorse umane basati sui concetti di competenza e di valutazione della *performance* lavorativa.



# Conclusioni

La parte empirica del presente lavoro si fonda sull'idea - sostenuta da autorevole letteratura - che per le organizzazioni sia essenziale la predisposizione di una strategia di cambiamento che, oltre a presentare un forte collegamento con la strategia di medio - lungo periodo, deve prendere in considerazione i diversi elementi dello stesso.

Lo studio dell'impatto del cambiamento sulle persone all'interno di un'organizzazione è stato condotto con riferimento alla seguente domanda di ricerca generale: come è percepito (e di conseguenza gestito) il cambiamento, come un processo unitario che necessita di coordinamento e di un approccio strategico, oppure come un'insieme di attività differenti che devono essere svolte singolarmente in maniera efficiente?

Tale domanda è stata quindi riformulata in termini più operativi, focalizzandosi sul sub sistema organizzativo - strutturale e su quello del personale, al fine di evidenziare come si configura, in termini concreti, la politica di gestione del cambiamento organizzativo, con particolare riguardo alle attività di preparazione e alle leve utilizzate per supportare e gestire il processo.

Per rispondere a questa domanda è stata condotta un'analisi attraverso lo studio di caso, volta ad approfondire i processi con cui un'organizzazione pubblica affronta riforme strutturali ampie.

Per l'analisi è stato effettuato un *case study* di carattere descrittivo, strategia di ricerca che consente di esaminare, con un buon grado di approfondimento, il processo di *change management* nell'organizzazione, che rappresenta un aspetto essenziale per lo studio di un fenomeno così articolato e complesso.

I dati relativi al cambiamento e alle relative politiche e procedure non sono reperibili attraverso il sito *web*: per accedervi, è indispensabile stabilire un contatto diretto con l'organizzazione, il che aumenta indubbiamente la profondità dell'analisi e la capacità di descrizione del fenomeno.

In terzo luogo, le caratteristiche del progetto di ricerca corrispondevano alle condizioni più favorevoli per l'utilizzo dello studio di caso: l'obiettivo è, infatti, quello di descrivere le modalità con cui si svolge il processo di cambiamento e il suo impatto sulle risorse umane.

Il lavoro apre diverse possibilità di sviluppo di ricerche future che possono integrare il metodo di indagine utilizzato, in grado di descrivere un fenomeno, ma non di presentare le sue relazioni causali.

Il metodo del *case study* fornisce, infatti, la descrizione dell'oggetto indagato, permettendone una migliore conoscenza e verificando la congruenza o lo scostamento dell'oggetto di analisi rispetto ad un modello di interpretazione della realtà, ma difficilmente conduce alla formulazione

di una teoria.

La ricerca, quindi, assume un valore esplorativo e un'indagine futura potrebbe studiare, con dimensioni quantitative, gli aspetti analizzati, ricercando rapporti di associazione o correlazione tra due o più variabili.

Attraverso lo sviluppo di un'analisi quantitativa, ad esempio, si potrebbe verificare l'esistenza di una correlazione, che dall'indagine condotta può solo essere ipotizzata, tra cambiamento e maggiore efficacia dell'azione, soprattutto per quanto concerne la *mission* istituzionale delle Entrate.

Potremmo ipotizzare, infatti, l'esistenza di associazione tra cambiamento organizzativo e recupero dell'evasione ma, su questa relazione influirebbero, pesantemente, anche altri fattori quali, ad esempio, le norme approvate dal legislatore, nuovi strumenti e banche dati a disposizione degli operatori, il numero di risorse umane e strumentali a disposizione, nuovi enti e nuove forme di riscossione (Equitalia) ecc. Occorrerebbe, quindi, studiare le variabili in gioco e cercare di proporre un modello.

Molti sono i segnali positivi che si colgono oggi rispetto al passato, anche se di strada bisogna ancora farne tanta.

*“L’Agenzia è un’organizzazione che ha scelto la professionalizzazione delle risorse umane, che ha ridisegnato i processi di lavoro, eliminato quanto possibile le attività ripetitive e di scarso contenuto, privilegiando le conoscenze tecniche e l’apporto intellettuale ai vari livelli.*

*Si è cominciato un lungo percorso di crescita che, sicuramente, ha aumentato la centralità delle persone, ma ancora su questo terreno si deve lavorare tanto. Proprio per questo è utile guardare ad altre esperienze dove questi percorsi hanno raggiunto mete ambiziose. [...]*

*Occorre essere pronti a dare forza alle capacità che i singoli hanno di migliorare, con le loro idee, i processi produttivi.*

*Le persone che stanno in Agenzia devono contribuire al miglioramento continuo dell’organizzazione, che deve dare loro gli strumenti per farlo.*

*In questa partita giocheranno un ruolo fondamentale le strategie e gli strumenti di comunicazione interna e di formazione, da sviluppare nei prossimi anni al fine di spingere sulla condivisione delle conoscenze, sullo scambio di idee nell’ambito delle comunità professionali, sulla capacità di mettere in comune esperienze e conoscenze.*

*Bisogna continuare a far crescere l’Agenzia nella direzione in cui vanno le grandi organizzazioni moderne”<sup>1</sup>.*

Sono ormai dieci anni che le Agenzie fiscali sono state istituite (2001-2010) mentre gli uffici unici operano da tredici (1997-2010). Verificare in modo esatto se la riforma ha saputo rispondere alle esigenze da soddisfare non è semplice.

Tra l'altro, il giudizio sui risultati conseguiti dalle Agenzie può essere dato tenendo conto del complessivo contesto delle politiche tributarie adottate

---

<sup>1</sup> Con questo editoriale del direttore responsabile si apre la pubblicazione del 2 settembre 2010 di *Pagine online*, il *web magazine* dell’Agenzia delle Entrate.

finora. Per esempio, i risultati in ordine al contrasto all'evasione conseguiti dall'Agenzia delle Entrate, attività che esprime una delle sue principali missioni, sono fortemente connessi al grado di *compliance* (adempimento spontaneo del contribuente) del sistema che, a sua volta, dipende da numerose variabili, ma alla cui base può essere posta la credibilità e la reputazione delle politiche dei governi nel perseguire l'evasione e l'illegalità fiscale.

Ora, pur prescindendo da qualsiasi valutazione di merito, è oggettivo che politiche tributarie basate su sanatorie, condoni, continui ritocchi o forti inasprimenti e ripensamenti delle norme, anche retroattivi, non rafforzano, anzi minano, la credibilità e la reputazione della P.A.. Ciò ha indubbi ripercussioni sul grado di *compliance* e, quindi, sulla possibilità, per l'Agenzia delle Entrate, di rendere fruttuosa la deterrenza implicita nelle azioni di controllo sui contribuenti e, quindi, sulla complessiva efficacia della sua azione.

La strada imboccata ha, comunque, prodotto una rottura positiva all'interno delle organizzazioni pubbliche.

Tuttavia, il metro di giudizio deve tener conto della soddisfazione delle attese dei cittadini nel poter fruire di servizi migliori e, da questo punto di vista, l'istituzione delle Agenzie non ha prodotto totalmente quel forte salto di qualità richiesto, anche se gli sforzi sono stati e sono, ancora oggi, notevoli.

Le Entrate, peraltro, sono la struttura che ha prodotto maggiori innovazioni, ma queste, tutto sommato, sono state positivamente avviate già prima della nascita dell'Agenzia con i *call center*, il fisco telematico, i versamenti unificati con compensazione immediata di debiti e crediti di imposta, ecc..

Per l'Agenzia del Territorio, alle prese con l'accumulo di anni di ritardo, sono stati compiuti notevoli sforzi per recuperare l'enorme arretrato che contraddistingue la banca dati catastale in termini di aggiornamento delle informazioni contenute, per razionalizzare le banche dati esistenti, per creare le condizioni tecnico-operative per la revisione degli estimi catastali.

L'Agenzia delle Dogane ha prodotto innovazioni relevantissime (e all'avanguardia) nel campo del controllo e della sicurezza dei porti.

L'Agenzia del Demanio ha realizzato un sistema di censimento del patrimonio pubblico mai visto finora.

Tutte le Agenzie si sono dotate di sistemi di programmazione e pianificazione delle attività, di valutazione dei dirigenti, di incentivazione tendenzialmente non "a pioggia" del personale, ecc.

Soprattutto, nelle quattro Agenzie fiscali, è percepibile l'orientamento al risultato e al compito, rispetto al ruolo e all'adempimento, che rappresenta uno dei presupposti al miglioramento dell'efficienza dell'azione tecnico-amministrativa ed un netto cambiamento culturale.

Si può affermare che:

1. il mutamento, dal punto di vista dell'efficacia dei servizi offerti e dei risultati conseguiti, ha prodotto indicazioni positive, come emerge

dai dati delle serie storiche relative a: dichiarazioni inviate (fig. 25); controlli relativi a Imposte dirette, Iva, registro e Irap (fig. 26); entrate erariali (fig. 27); riscosso (dati parziali - fig. 28).

2. sono possibili miglioramenti che allentino alcune rigidità applicative (*partner* tecnologico, durata delle convenzioni, carriere più veloci e reale meritocrazia, effettiva e totale separazione tra indirizzo dell’Autorità politica e agire amministrativo, ecc);
3. gli annunci o le attese di ulteriori modificazioni e trasformazioni non rendono un buon servizio ad alcuna organizzazione (soprattutto se appena impiantata);
4. la dimensione, in termini di addetti, delle attuali Agenzie rispetto agli *ex* Dipartimenti si è ridotta, a testimonianza del fatto che, almeno questa volta, la trasformazione di organizzazioni pubbliche non ha comportato una lievitazione degli organici. Le Entrate, rispetto al vecchio Dipartimento, hanno perso circa 5mila addetti in quanto, a fronte dei 40mila presenti fino al 2000, a partire dal 2001 si è avuta una media di 36 mila addetti, con diminuzioni e risalite, fino al minimo del 2009, pari a 33mila e 500. (fig. 29).

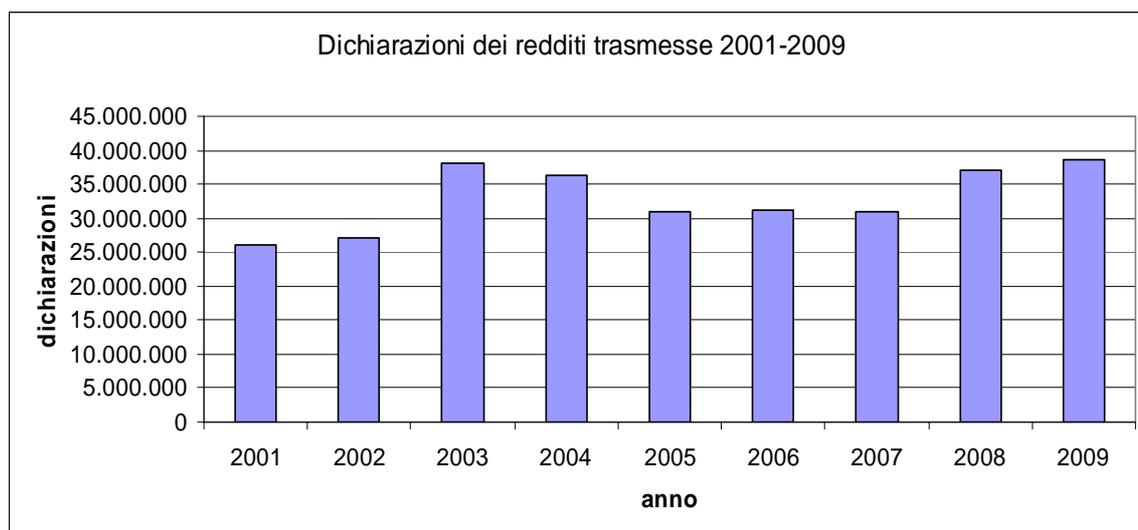
L’evoluzione avvenuta nell’Amministrazione finanziaria in questi ultimi anni si può sicuramente definire epocale. Dalla gestione ministeriale, burocratica e gerarchica, si è passati ad un’organizzazione flessibile e dinamica, attenta non più solo al corretto adempimento degli obblighi tributari, secondo un modello autoritario, ma alla ricerca di una nuova visione basata sulla *tax compliance*: in tal senso le Agenzie fiscali rappresentano, sicuramente, un punto di “non ritorno”.

I cambiamenti di questi ultimi anni hanno avuto, come conseguenza, la fine di un modello “pesante” e centralistico basato su rigidi apparati ministeriali, a favore dell’avvento di un modello più “leggero” e meglio inserito nei contesti locali. Il modello per Agenzie non presenta solo luci, ma anche ombre. Uno dei maggiori problemi ha riguardato il personale e le sue competenze, per il fatto che il nuovo assetto ha riunito attribuzioni complesse, in passato affidate a strutture separate.

L’autonomia dal sistema politico-governativo, inoltre, è condizionata dai cambi di governo e maggioranza parlamentare, con il risultato che, ad ogni elezione, con l’applicazione dello *spoil system*, seguono rilevanti cambiamenti organizzativi che portano a dover gestire processi di riorganizzazione frequenti, a volte validi, altre volte strumentali al potere.

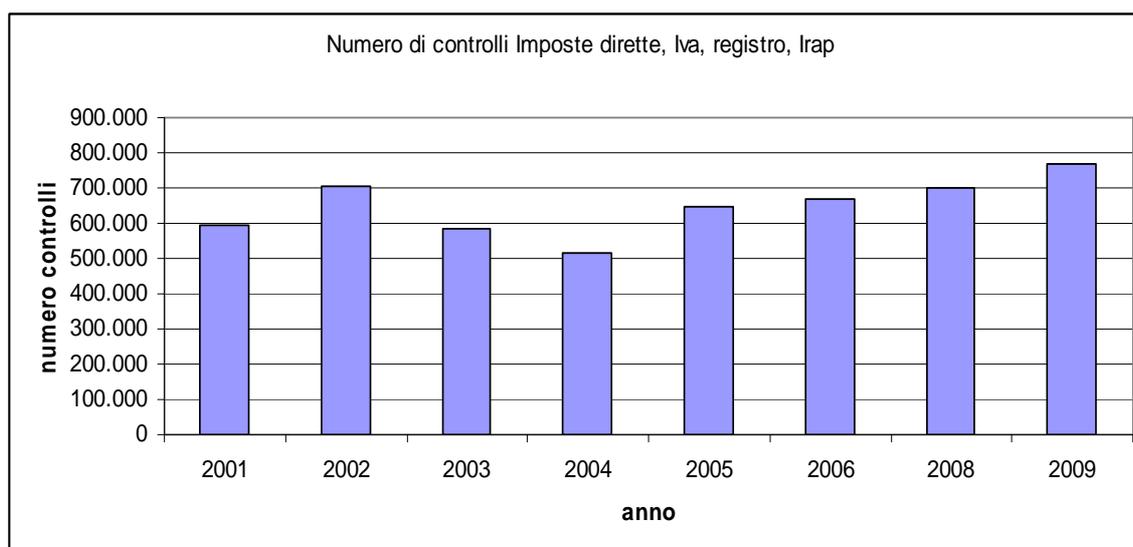
Su tutto, comunque, occorre riconoscere all’Agenzia delle Entrate la costante ricerca di un nuovo rapporto tra Amministrazione, operatori e cittadini, un rapporto fatto non più di segretezza e modi “polizieschi”, ma basato su chiarezza e parità, al fine di arrivare all’instaurazione di una società in cui prevalgano rispetto delle regole, fiducia e collaborazione e dove agisca una Pubblica Amministrazione all’altezza della sua missione.

anno	totale dichiarazioni (milioni)
2001	25.952.000
2002	26.997.000
2003	38.063.654
2004	36.368.440
2005	30.879.229
2006	31.074.412
2007	31.010.820
2008	37.155.740
2009	38.703.647



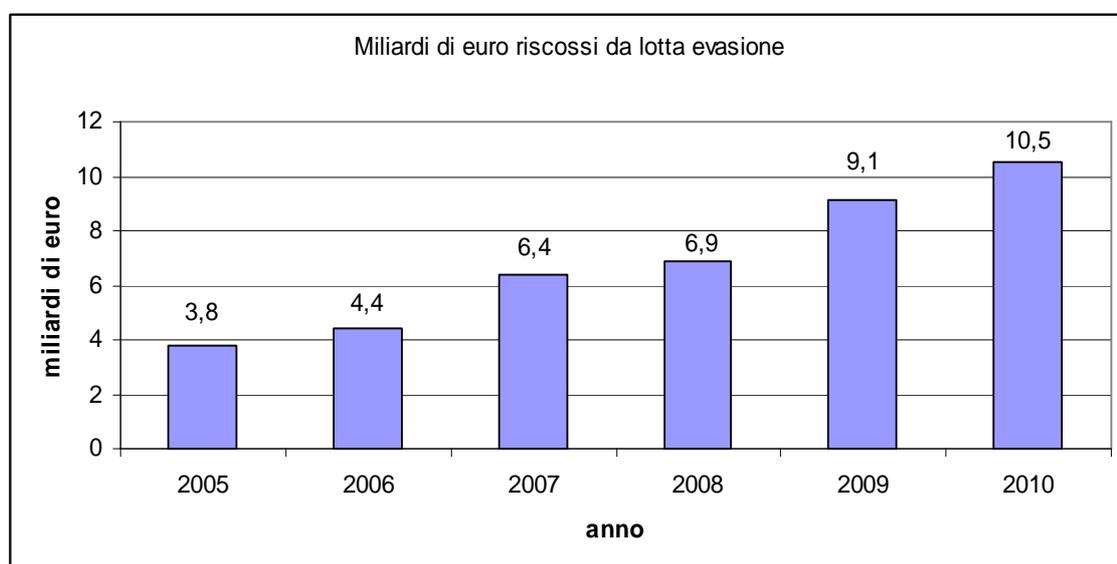
**Fig. 25: Dichiarazioni dei redditi trasmesse nel periodo 2001-2009.**  
**Fonte: Agenzia delle Entrate.**

anno	controlli Imposte dirette, Iva, registro, Irap
2001	595.619
2002	704.189
2003	586.513
2004	515.429
2005	648.402
2006	669.647
2007	non disponibile
2008	701.242
2009	768.345



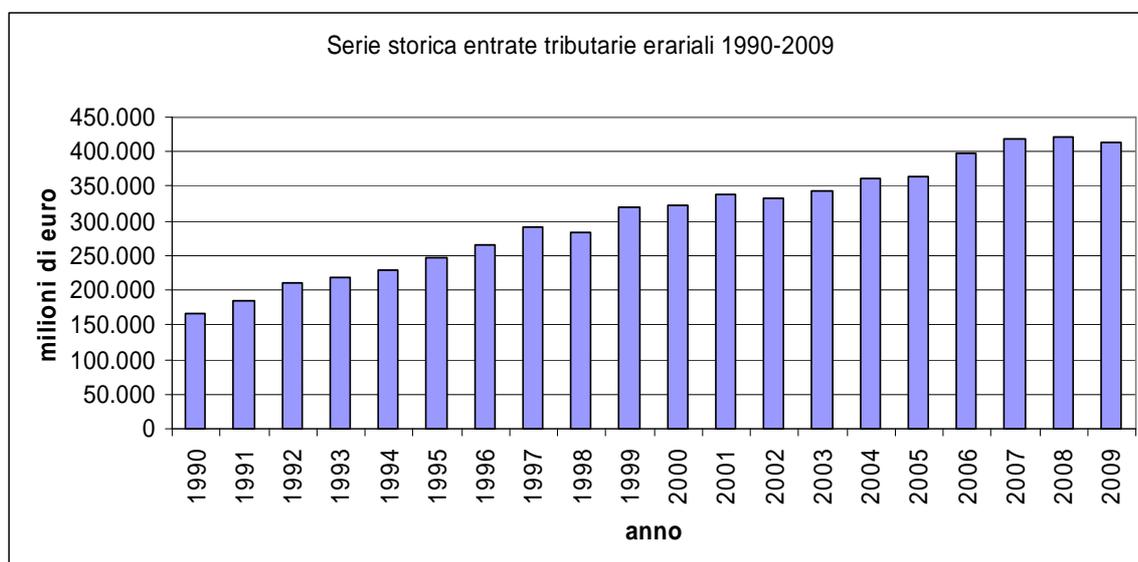
**Fig. 26: Controlli relativi a Imposte dirette, Iva, registro e Irap 2001-2009 (2007 non disponibili).**  
**Fonte: Agenzia delle Entrate.**

anno	miliardi di euro riscossi da lotta evasione
2005	3,8
2006	4,4
2007	6,4
2008	6,9
2009	9,1
2010	10,5



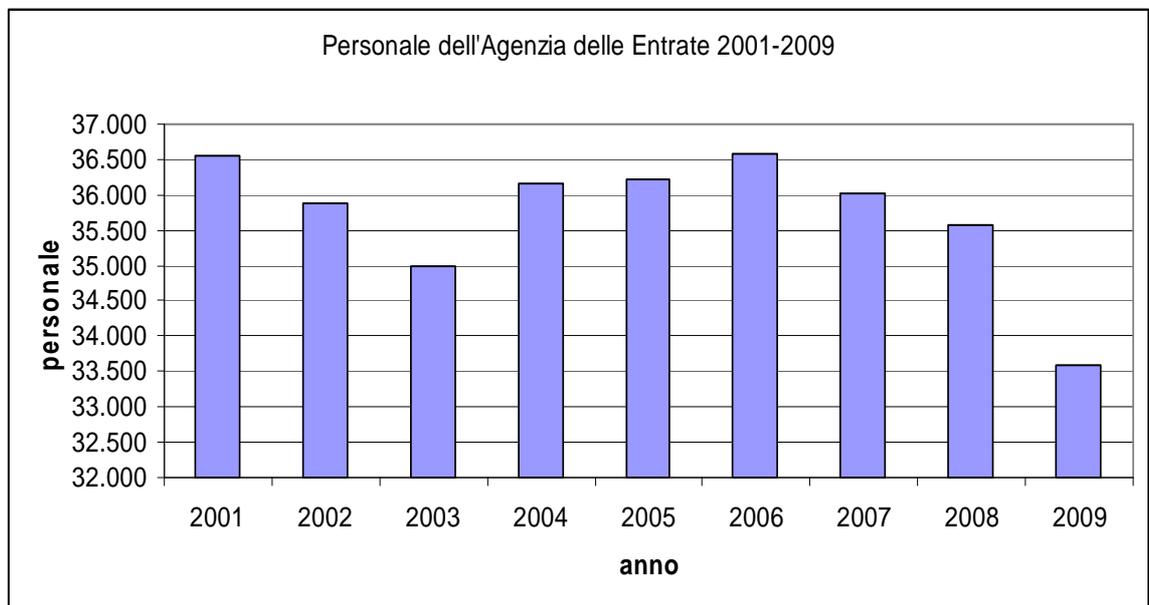
**Fig. 27: Miliardi di euro riscossi da lotta evasione.**  
**Fonte: Agenzia delle Entrate.**

anno	milioni di euro incassati		
1990	€ 167.172	M I N I S T E R O D E L L E	F I N A N Z E
1991	€ 183.839		
1992	€ 211.387		
1993	€ 218.088		
1994	€ 227.921		
1995	€ 246.556		
1996	€ 265.776		
1997	€ 291.732		
1998	€ 283.498		
1999	€ 320.494		
2000	€ 322.764	A G E N Z I A D E L L E	U F F I C I  U N I C I
2001	€ 336.969		
2002	€ 332.263		
2003	€ 342.636		
2004	€ 361.736		
2005	€ 364.351		
2006	€ 398.652		
2007	€ 417.753		
2008	€ 422.629		
2009	€ 414.171		



**Fig. 28: Entrate tributarie erariali 1990-2009. Dal 2001 Agenzia delle Entrate.**  
**Fonte: Dipartimento delle finanze.**

anno	personale
2001	36.564
2002	35.875
2003	34.989
2004	36.150
2005	36.213
2006	36.578
2007	36.030
2008	35.568
2009	33.584



**Fig. 29: Personale in servizio all'Agenzia delle Entrate 2001-2009.**  
**Fonte: Agenzia delle Entrate.**

L'evoluzione dello scenario sociale ed economico, la crescente domanda di servizi qualificati da parte dell'utenza, il propagarsi di fenomeni evasivi, elusivi e fraudolenti dell'adempimento tributario, richiedono all'Agenzia un impegno sempre più intenso nell'esercizio della propria missione, quella di "perseguire il massimo livello di adesione spontanea agli obblighi fiscali", attraverso iniziative volte al potenziamento dell'assistenza ai contribuenti ed al miglioramento dell'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni evasivi.

Ben difficilmente si potrebbe affermare che un'organizzazione sia un sistema chiuso ed impermeabile ai cambiamenti ambientali. Al contrario, l'esperienza dimostra come, ciascuna organizzazione debba costantemente adeguarsi ai cambiamenti derivanti dall'esterno, per poter continuare ad operare; per alcune il cambiamento rappresenta, addirittura, una questione di sopravvivenza.

Se ciò è oramai un dato di fatto per le imprese, non lo è altrettanto - o perlomeno non lo è stato fino a ieri - per la Pubblica Amministrazione. Tuttavia abbiamo potuto notare come le esigenze evolutive che riguardano gli uffici pubblici derivano appunto da cambiamenti esterni (*input* di carattere normativo, politico, tecnologico, culturale).

In forza di ciò, occorre spostare l'attenzione dalla struttura ai processi, perché l'organizzazione, ivi compresa quella operante nel settore pubblico, dovrà essere un sistema dinamico capace, attraverso l'adozione di processi snelli e duttili, di adeguarsi ai cambiamenti.

In quest'ottica, il cambiamento, piuttosto che sulle strutture dell'organizzazione e sui processi produttivi efficienti ed efficaci orientati al cliente e quindi all'esterno, deve puntare sul lato umano. Il ruolo delle strutture sarà "servente" rispetto al complessivo sistema.

La P.A., come assetto di regole e di rapporti, oggi non è la stessa di ieri, ma non sarà più la stessa domani: sopravvivere è adattarsi e adattarsi è cambiare e le risorse umane occupano un ruolo fondamentale in tutti i processi di mutamento.

Il caso dell'Agenzia e, in particolare, il modello delle competenze - utilizzato per la valutazione dei funzionari coinvolti nelle procedure per l'assegnazione degli incarichi organizzativi e per le selezioni relative a nuove assunzioni - rappresenta un caso esemplare in un panorama pubblico che registra, in questo campo, uno storico ritardo culturale.

Il passaggio dall'impostazione teorica all'applicazione pratica, di una gestione per competenze sia della dirigenza, sia - più in generale - delle persone che lavorano in un'organizzazione pubblica, rappresenta uno specifico fattore di successo delle organizzazioni stesse.

Il modello risulta essere non solo un'opportunità ma, forse, anche una necessità organizzativa, nella fase storica che stiamo attraversando.

La complessità normativa e organizzativa, la velocità e il costante mutamento dello scenario generale, la necessità d'integrazione, sono fattori che operano un deciso spostamento di attenzione dagli aspetti strutturali del

lavoro a quelli legati alle caratteristiche delle persone che operano nelle organizzazioni.

Oggi c'è la forte consapevolezza che i risultati dipendono sempre meno dall'organizzazione formale e sempre più dalle persone in quanto tali; si tratta di approcci gestionali meno orientati ai confini certi e rassicuranti di una posizione e, invece, più riferibili a ruoli in continua evoluzione.

In questa prospettiva diventa vitale individuare, mantenere e sviluppare ciò che le persone sanno fare e come lo sanno fare, per garantirsi l'eccellenza delle competenze necessarie.

Adottare un sistema di gestione per competenze vuol dire, allora, essere consapevoli di volere - e dovere - finalmente abbandonare alcuni approcci gestionali del passato, legati a un'organizzazione statica oggi, di fatto, non più esistente.

Troppo spesso, nelle organizzazioni pubbliche, resistono concetti ormai datati come, per esempio, i carichi di lavoro e le mansioni: elementi che potevano ritrovare nel passato un loro valore in organizzazioni statiche, in contesti economici, sociali e normativi stabili ma non più validi oggi dove, come si diceva, la velocità d'azione, la variabilità del contesto, la continua evoluzione delle esigenze e dei servizi da offrire all'utente/cittadino/cliente rappresentano una costante.

Anche se può apparire una contraddizione di termini, si può affermare che l'unico fattore ricorrente nel tempo è proprio il continuo cambiamento, l'evoluzione dello scenario.

Oggi diventa fondamentale, allora, porre attenzione verso la capacità professionale di risolvere problemi continuamente nuovi dove, alla profondità della conoscenza, si deve abbinare la flessibilità del comportamento, la predisposizione alle relazioni interpersonali, la capacità di apprendere, dal problema nato il giorno prima, nuovi modi di lavorare e nuove esperienze che potranno servire il giorno dopo: i funzionari pubblici sono sempre più *problem solver*.

L'emergere del valore della competenza, della professionalità, impone la necessità di costruire modelli di gestione per analizzare, valutare, riconoscere e valorizzare le abilità e le capacità possedute o potenziali.

Non ci sarebbe nulla di più sbagliato e anacronistico, quindi, di passare a una gestione innovativa per competenze mantenendo, contemporaneamente, metodologie, strumenti, cultura organizzativa ancorati alle mansioni e ad altri approcci simili.

Si tratta, in altri termini, di passare alla gestione per competenze avendo il coraggio di abbandonare definitivamente ogni aggancio, ogni riferimento alle mansioni e ai carichi di lavoro, le cui derivazioni dal meccanicismo *tayloristico* appaiono fuori luogo e fuori tempo. Il cambiamento culturale, avvenuto presso l'Agenzia delle Entrate, rappresenta, in tal senso, "una presa di coscienza"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. capitolo IV.

Una considerazione di carattere ancor più generale, però, è relativa a un presupposto indispensabile: quando si parla di valutazione si parla di un tema specifico, chiaro, che non può ammettere compromessi, approcci parziali, schizofrenie fra il dichiarato e il praticato, sia nelle organizzazioni private sia in quelle pubbliche. Prendendo a prestito, adattandolo, uno degli assiomi della comunicazione: “non si può non-comunicare” e fatte le dovute differenze, crediamo sia indiscutibile il fatto che, nella P.A., “non si possa non-valutare”. La valutazione è implicita e intrinseca in ogni momento relazionale e organizzativo.

Valutiamo in ogni momento un oggetto, una relazione, un processo, un atto, un servizio, un dipendente, un responsabile, un politico, un attore, un film, uno spettacolo. Allo stesso modo ciascuno di noi è, come persona e nel ruolo che riveste in un’organizzazione, osservato, valutato, misurato o, meglio, “stimato”. Lo si voglia o no.

Partendo da questo presupposto, una reale gestione per competenze sottintende una diffusa cultura organizzativa della valutazione: da un punto di vista metodologico significa che premiare tutti (chi più chi meno) vuol dire non motivare nessuno.

In generale, quindi, una cultura organizzativa orientata a una vera e costante valutazione deve essere estesa a tutte le persone che lavorano nell’organizzazione e non essere limitata alla dirigenza. Il mondo corre e le cose mutano rapidamente.

Sta a noi, nel ruolo che rivestiamo, fare tutto ciò che è possibile per trasformare il futuro da “minaccia” in “opportunità”. Pensare che le Amministrazioni Pubbliche possano rimanere immobili e sfuggire alla grande competizione che sta cambiando il pianeta è una pia illusione, che può causare gravi danni, perché la speranza di successo nella sfida, di fronte al bivio “declino” o “sviluppo”, dipende in buona parte dal grado di qualità che un Paese riesce a promuovere nel variegato mondo del lavoro e, nello specifico, nel proprio settore pubblico.

È ora di andare incontro ai tanti dipendenti pubblici che, da tanto tempo, lavorano negli uffici e non attendono solo “un beneficio economico”, quale che sia, ma l’autentico riconoscimento e l’onesta valorizzazione di capacità, competenze e meriti, insieme all’orgoglio che, ciò che si è ricevuto, non è un regalo elargito alla cieca a tutti, ma qualcosa che si è saputo guadagnare, con il proprio personale contributo e che ha finalmente ricevuto il giusto apprezzamento.

Quanto tempo deve ancora passare perché cominci a prendere forma una diversa cultura del lavoro?

Sarebbe ingenuo aspettarsi tempi brevi, data anche l’estensione della platea dei soggetti interessati: ma il tempo che potrà occorrere non può comunque costituire un alibi per non iniziare il cammino o ritardare la partenza.

L’introduzione di questo tipo di valutazione nel pubblico dimostra che le Amministrazioni possono portare avanti processi innovativi, indipendentemente dagli *input* normativi. Cambiamenti che, tra l’altro,

possono avere un rilevante impatto per il modo di essere e di operare della P.A., contribuendo a innovare la cultura del lavoro, ponendo enfasi sulla qualità dei servizi erogati, di cui tanto si parla.

Le potenzialità di tale modello sono:

- la capacità di sostenere processi di sviluppo;
- la possibilità di aiutare i singoli a conoscere le proprie capacità;
- il sostegno della motivazione;
- l'eventuale definizione delle progressioni di carriera.

Potenzialità di sviluppo che riguarderanno soprattutto il futuro, in quanto legate alla capacità che i vari attori coinvolti nel modello - Agenzia, dirigenti, funzionari, Autorità politica, sindacati - sapranno mettere in campo al fine di ottenerne l'interiorizzazione.

Infine, anche se le Entrate rappresentano un esempio in questo campo, è pur vero che i cambiamenti nelle Amministrazioni pubbliche richiedono tempi di maturazione e attuazione più lunghi rispetto al settore privato e, comunque, il coinvolgimento dei diversi e innumerevoli attori ne influenza la portata.

Il modello elaborato dall'Agenzia delle Entrate ha il pregio di aver tentato di superare l'insoddisfazione che si è accumulata nel tempo, legata all'uso dei tradizionali sistemi indiretti di valutazione e "ricompense a pioggia", introducendo un modello volto a riconoscere i meriti e le capacità delle persone che emergono, ogni giorno, sul posto di lavoro.

La spinta data dai vertici potrà produrre i risultati attesi solo se la cultura della valutazione diventerà un modo di essere e di agire di tutti gli attori coinvolti, nella consapevolezza che la giusta valorizzazione di conoscenze e capacità può essere il motore di dinamiche e processi di miglioramento.

L'ingresso e il consolidamento di una cultura valutativa nel sistema pubblico dei servizi alla persona è fondamentale per tutto il processo di cambiamento illustrato: le varie fasi del processo valutativo - sia interno, per le risorse umane, sia esterno, per la soddisfazione dei cittadini - sono la base portante del rinnovamento culturale ed organizzativo della P.A.: la valutazione, se ben fatta - nelle sue varie funzioni di *accountability* e di *learning* - permette, dando voce a tutti i punti di vista coinvolti nella sfera pubblica, quell'apprendimento organizzativo che è il punto di partenza della ridefinizione della relazione tra Istituzioni pubbliche, risorse umane, cittadini e *stakeholders*.



# Appendice

## Intervista al Direttore Regionale dell’Agenzia delle Entrate della Campania

**1. In una scala del tipo “Molto - Abbastanza - Poco - Per niente” quanto pensa abbia influito, sulle attività dell’Amministrazione finanziaria, il nuovo modello organizzativo dell’Agenzia delle Entrate in luogo di quello dipartimentale?**

Molto. Senza il cambiamento non avremmo mai avuto le cifre odierne relative ad accertato, riscosso e servizi erogati. Certo, manca la prova fattuale del contrario ma, per come era organizzato il sistema *ante* riforma, sicuramente le attività di *core* dell’Agenzia relative a controllo e riscossione hanno avuto un impulso notevole. Aggiunga a questo una grande attenzione al rapporto con i contribuenti per quanto concerne i servizi e avrà un’idea di ciò che è stato fatto in oltre dieci anni.

**2. Ritiene verosimile una correlazione tra nuova organizzazione e miglioramento delle attività di *core* dell’Agenzia (nuovo modello - aumento del riscosso)?**

Sicuramente - e i dati ci confortano - il nuovo modello ha portato aumenti delle imposte accertate e del riscosso. Le serie storiche lo dimostrano chiaramente. Sia per i tributi erariali (imposte dirette e indirette), sia per le attività di recupero dell’evasione, il nuovo modello organizzativo - in dieci anni e a personale sostanzialmente invariato (con un forte innesto di figure professionali altamente specializzate) - ha apportato notevoli benefici al sistema. Chiaramente non bisogna fermarsi. La lettura da dare al sistema è sempre più europea. Siamo davvero sulla buona strada: l’Agenzia delle Entrate è uno dei fiori all’occhiello del Paese.

**3. Si è realizzata effettivamente la divisione tra potere politico e gestione tecnico - amministrativa?**

La divisione dei ruoli è chiara dal momento che l’Autorità politica svolge compiti di indirizzo, declina le politiche fiscali e vara gli interventi normativi a suo sostegno; l’Agenzia è la macchina amministrativa che attua e rende operative, nel modo più efficace possibile, quelle strategie. Sul livello tecnico e gestionale la separazione è, pertanto, reale e completa: il modello agenziale, infatti, attribuendo all’organizzazione autonomia organizzativa, gestionale, contabile e finanziaria, le consente di operare con una certa flessibilità, secondo le regole mutuare dal settore privato, pur in presenza di una funzione pubblica.

Forse, un punto ancora nevralgico del rapporto Autorità politica-Agenzia è costituito dall'applicazione dello *spoil system* ad ogni cambio di maggioranza parlamentare. In merito a questo, voglio comunque precisare che, in primo luogo, si tratta di *spoil system* di norma applicato solo all'alta dirigenza di vertice, a testimonianza, quindi, del fatto che restano sostanzialmente stabili le posizioni cosiddette "di linea"; in secondo luogo che, anche in merito all'alta dirigenza di vertice, si è assistito, in questi ultimi anni, alla conferma in ruoli di comando di personalità di "comprovata" competenza, a riprova del fatto che, quando la professionalità più squisitamente tecnica di un *manager* pubblico è dimostrata sul campo, la stessa viene riconosciuta da schieramenti sia dell'una che dell'altra parte politica.

**4. Le evoluzioni organizzative che si sono succedute nel corso degli anni, non ultima quella che ha portato all'istituzione delle Direzioni Provinciali, hanno influito sulle risorse umane e sulla più generale condivisione del progetto?**

Ogni cambiamento porta con sé resistenza. Forse "l'evoluzione organizzativa" delle Direzioni Provinciali - come la chiama Lei - è quella che maggiormente ha influito, dopo la trasformazione da Dipartimento ad Agenzia, sulla condivisione del progetto da parte delle risorse umane. Sicuramente perché è andata ad incidere su abitudini e modalità di lavoro. Di conseguenza la resistenza al cambiamento c'è stata ed è stata maggiore, a mio avviso, rispetto ad altri momenti di riorganizzazione che pure ci sono stati nel corso degli anni.

**5. Riesce a rintracciare il momento nel quale il modello-Agenzia è stato interiorizzato dal Personale?**

Riflettendo credo intorno al 2003-2004, a cavallo con l'indagine di clima e la costruzione del sistema Antares. Era tangibile il clima di favore che c'era e, soprattutto, la fiducia nel progetto-Agenzia. Altro momento *clou* riesco a rintracciarlo nel 2007-2008 quando, per la prima volta, vennero avviate le selezioni per ricoprire gli incarichi di responsabilità, fornendo al personale reali prospettive di carriera e di sviluppo professionale, basate sul merito e sulle competenze possedute.

**6. Ritiene corretto parlare di un cambiamento culturale all'interno dell'Agenzia e, nello specifico, di un passaggio da una cultura del ruolo (*role*) ad una del compito (*task*)?**

Il passaggio da una cultura ministeriale - burocratica basata sia sul ruolo ricoperto nell'ambito del rapporto gerarchico, sia sulla correttezza formale e non sostanziale (che ha un risultato efficace ed è agita efficientemente) dell'adempimento, ad un tipo di cultura basata sul compito affidato al titolare di determinate funzioni organizzative (funzionario), in ragione di

obiettivi assegnati e sul cui raggiungimento si viene valutati, mi pare una giusta lettura.

È proprio un cambio di mentalità: lo stesso modello-Agenzia ha in sé il “germe” dell’innovazione, di un nuovo lavoratore pubblico gestito e diretto secondo moderni approcci di valorizzazione della risorsa umana.

**7. Gli strumenti utilizzati per la gestione delle risorse umane nel processo di *change management* (es.: valutazione, formazione, sviluppo professionale, comunicazione) sono stati sufficienti?**

Nella P.A., almeno prima della riforma Brunetta del pubblico impiego, non mi risulta si parlasse di competenze, valutazione delle prestazioni, della posizione, del potenziale, di piani di formazione, di sviluppo, piani di carriera, *empowerment*. Fin dalla sua istituzione, invece, l’Agenzia ha avuto una naturale predisposizione ad essere *best practice*: è proprio il modello organizzativo che lo consente.

Mi piace ricordare, ad esempio, che fin dal 2001 le Entrate hanno un Ufficio Comunicazione interna - incardinato nella Direzione Centrale del Personale - che ha supportato il delicato processo di cambiamento e accompagna, tutt’oggi, la continua costruzione del sistema valoriale dell’Agenzia. Anche per la delicata *mission* che la legge ci affida è importante e fondamentale sviluppare, nel personale, l’idea del servizio al Paese, i concetti di etica professionale, legalità e trasparenza.

Strumenti come la *intranet* PAge, il *web magazine* Pagine, le varie *newsletter* sono fondamentali per la diffusione della cultura organizzativa e della *mission* dell’Agenzia a tutti i livelli. Parliamo, non dimentichiamolo, di un’organizzazione di 36 mila persone distribuita, con vari livelli, su tutto il territorio nazionale.

Aggiungo a ciò anche formazione e sviluppo professionale: in ogni Direzione Regionale c’è un ufficio che si chiama “Formazione, comunicazione e sviluppo”. Credo che poche Amministrazioni, in Italia, possano vantare strutture dedicate a sviluppare e potenziare gli strumenti di gestione delle risorse umane avvalendosi anche di apposite professionalità acquisite con specifiche modalità di selezione.

**8. Secondo Lei i funzionari dell’Agenzia sono pronti per l’introduzione di un sistema di valutazione basato sulle competenze o la strada per estenderlo a tutta la terza area è ancora lunga?**

Per quanto concerne ruoli dirigenziali e di responsabilità il modello e il sistema sono ormai interiorizzati. La cultura della valutazione è legittimamente entrata a pieno regime in Agenzia. Nei prossimi anni, anche sugli *input* normativi della riforma Brunetta, occorrerà spingere sull’estensione, a tutti i funzionari, di un sistema di valutazione delle *performance* lavorative ancorato alle competenze, che vada ad incidere sul salario di risultato. Ovviamente con le giuste e doverose garanzie per i

lavoratori. Sia ben chiaro, però, che questa è l'unica strada possibile per avere una P.A. efficiente e realmente meritocratica, che non premi tutti ugualmente e "a pioggia", appiattendolo la bravura, ma che sia capace, con il maggior grado di equità e oggettività possibile, di riconoscere alte prestazioni e sviluppare il potenziale insito in ciascuna risorsa. Questo è un vantaggio per i funzionari, per l'Amministrazione e per i cittadini.

# Bibliografia

## Prefazione

G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002

## Introduzione

S. Cartwright, C.L. Cooper, “*The role of cultural compatibility in successful organizational marriage*”, *Academy of Management Executive*, Vol. 7, 1993.

D. McClelland, “*Testing for competence rather than for ‘intelligence’*”, *American Psychologist*, n. 1/1973.

G. Reborà, E. Minelli, *Change Management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Etas libri, Milano, 2007.

## Capitolo I

C. Argyris, D. Schon, *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*, Guerini, Milano, 1998.

P. Bastia, *Pianificazione e controllo dei risanamenti aziendali*, Giappichelli, Torino, 1996.

F. Battistelli, *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Franco Angeli, Milano, 2004.

F. Battistelli, *La cultura delle amministrazioni*, Franco Angeli, Milano 2002.

W.G. Bennis, *Lo sviluppo organizzativo*, Etas Libri, Milano, 1972.

U. Bertini, *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino, 1991.

U. Bertini, *Strategie di sviluppo interno e forme organizzative*, in A. Gozzi (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie*, Etas libri, Milano, 1991.

E. Biech, *Thriving through change: a leader's practical guide to change mastery*, ASTD Press, Alexandria, VA, 2007.

K.H. Blanchard e S. Johnson, *One minute manager*, Sperling & Kupfer, Milano, 1983.

L. Bobbio, “*Le arene deliberative*”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2002.

D. Bodega, *Organizzazione e cultura. Teoria e metodo della prospettiva culturale nell'organizzazione di azienda*, Il Mulino, Bologna, 1996.

- G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- E. Borgonovi, “*Valutare i processi di cambiamento*”, Mecosan, n. 23/1997.
- B. Burnes, *Managing change: a strategic approach to organizational dynamics*, Prentice-Hall, Harlow, 2000.
- W.W. Burke, “*Organizational routines as a source of continuous change*”, in *Organization science*, 11/2002.
- W.W. Burke, G.H. Litwin, “*A causal model of organizational performance and change*”, *Journal of Management*, Vol. 18, 1992.
- F. Butera, *L'orologio e l'organismo: il cambiamento della grande impresa in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- F. Butera, “*Il change management strutturale nella Pubblica Amministrazione*”, *Studi organizzativi* n. 1/2007.
- F. Butera, *Il modello di gestione strutturale del cambiamento*, in F. Butera ed al., *Tecnologia e organizzazione per l'uomo e l'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- F. Butera ed al., *Tecnologia e organizzazione per l'uomo e l'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- K.S. Cameron, D.A. Whetten, *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*, Academic Press, New York, 1983.
- M. Cammelli, *La Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, 2004.
- S. Capranico, *In che cosa posso servirLa. Idee e cultura per le organizzazioni di servizio*, Guerini, Milano, 1992.
- S. Cassese, C. Franchini, *L'Amministrazione Pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- M. Catino, “*Fatti e norme*”, *Studi Organizzativi*, n. 2-3/2002.
- R.A. Cenciarini, *Ristrutturazione e crescita. Le strategie adottate dalle imprese di successo*, Giuffrè, Milano, 1998.
- R. Cesaria, “*La gestione del cambiamento*”, *Sviluppo & Organizzazione*, novembre-dicembre, 2003.
- A. Chandler, *Strategia e struttura*, Franco Angeli, Milano, 1976.
- C.V. Churchill e V.L. Lewis, “*The fives stages of small business*”, in *Harvard business Review*, maggio - giugno, 1983.
- L. Coch, J.R.P. French, *Overcoming resistance to change*, Human Relations, 1948.
- V. Coda, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino, 1988.

- M. Crozier, *Il fenomeno burocratico*, Etas, Milano, 1969.
- M. Crozier, E. Friedberg, *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Etas Libri, Milano, 1978.
- R. D'Aveni, *Ipercompetizione. Le nuove regole per affrontare la concorrenza dinamica*, Il sole 24 Ore, Milano, 1995.
- F. D'Egidio, *Il change management*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- R.L. Daft, R.A. Noe, *Organizational behaviour*, Harcourt College Publishers, Orlando, 2001.
- L.E. Davis, *Organization design*, in G. Salvendy, *Handbook of industrial engineering*, Wiley, New York, 1982.
- C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, *Razionalizzazione e relazioni industriali nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- A. De Maio, E. Bartezzaghi, O. Brivio, G. Zanarini, *Informatica e processi decisionali*, Franco Angeli, Milano, 1982.
- B. Dente, *Politiche pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Maggioli, Rimini, 1989.
- B. Dente, *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- B. Dente, L. Lo Schiavo, "Politiche pubbliche e change management", Studi Organizzativi, n.2/1999.
- J.D. Duck, "Managing change: the art of balancing", Harvard Business Review, novembre - dicembre, 1993.
- F. Ferraresi, *Burocrazie e politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- G.F. Frassetto, *Organizzare per competere: cambiamento e apprendimento*, Giappichelli, Torino, 2003.
- R.E. Freeman, *Strategic management. A stakeholder approach*, Pitman, New York, 1984.
- E. Friedberg, "Il management del cambiamento: il contributo della sociologia dell'organizzazione", Studi organizzativi, 1/2007.
- L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni (a cura di), *Quaderni di Knowledge Management*, Vol. 1, Franco Angeli, Milano, 2008.
- P. Gagliardi (a cura di), *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, Isedi, Milano, 1986.
- S. Garzella, *Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle potenzialità inespresse*, Giappichelli, Torino, 2005.

- S. Gherardi, A. Lippi, (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica*, Cortina, Milano, 2000.
- A. Gilardoni, A. Danovi, *Cambiamento, ristrutturazione e sviluppo dell'impresa*, Egea, Milano, 2000.
- G.M. Golinelli, *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, Cedam, Padova, 2000.
- A. Gozzi (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie*, Etas libri, Milano, 1991.
- A. Grandori, "Governo del cambiamento organizzativo e incertezza", in *Studi Organizzativi*, n. 1/2007.
- R.M. Grant, *L'analisi strategica nella gestione aziendale: concetti, tecniche, applicazioni*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- L.E. Greiner, "Evoluzione e rivoluzione nelle organizzazioni che si espandono", in *L'impresa*, n. 5/1972.
- L.E. Greiner, "Evoluzione e mutamenti nelle imprese che si espandono", in *Quaderni di formazione G. Pirelli*, 1975.
- L. Guatri, *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano, 1995.
- J. Hiatt, *A.D.K.A.R.: A model for change in business, government and the community*, Learning Center Publications, Loveland, 2006.
- C.W. Hofer, D. Shendel, *La formulazione della strategia aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1984.
- K. Hult, C. Walcott, "Organizational design as Public Policy", *Policy Studies Journal*, n. 17/1989.
- D. Jick, *Managing change. Case and concepts*, Irwin, Boston, 1993.
- C. Kaneklein, F. Olivetti Manoukian, *Conoscere l'organizzazione*, Carocci, Roma, 2002.
- R.M. Kanter, *The Change masters: innovation for productivity in the american corporation*, Simon & Schuster, New York, 1983.
- P. Katz, R. Kahn, *Psicologia sociale dell'organizzazione*, Etas Libri, Milano, 1968.
- J.P. Kotter, L.A. Schlesinger, "Choosing strategies for change", *Harvard Business Review*, n. 57/1979.
- J.P. Kotter, *Guidare il cambiamento*, Etas libri, Milano, 1998.
- J.P. Kotter, *The heart of change: real-life stories of how people change their organizations*, Harvard Business School Press, 2002.
- R. Kreitner, A. Kinicki, *Comportamento organizzativo*, Apogeo, Milano, 2004.

- C.V. Kroegeer, “*Managerial development in the small firm*”, in *California Management Review*, n. 1/1974.
- L. Lanzalaco, *Istituzioni, organizzazione, potere*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995.
- P.R. Lawrence. “*How to deal with resistance to change*”, *Harvard Business Review*, 1954.
- P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *Diagnosi dello sviluppo delle organizzazioni: schemi di azione*, Milano, 1973.
- P.R. Lawrence, D. Dyer, *Renewing american industry*, The Free Press, New York, 1983.
- K. Lewin, *Field Theory in social science*, Harper & Row, New York, 1951.
- K. Lewin, “*Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science. social equilibria and social change*”, *Human relations*, n. 1/1947.
- K. Lewin, “*Frontiers in group dynamics II. Channels of group life. social planning and action research*”, *Human Relations*, n. 1/1947.
- R. Likert, *Nuovi modelli di direzione aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1973.
- N. Luhmann, *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.
- C. Mabey, B. Mayon-White, *Managing change*, Paul Chapman Publishing Ltd in association with The Open University, London, 1993.
- J.G. March e H.A. Simon, “*I limiti cognitivi della razionalità*”, in *Teoria dell’organizzazione*, Etas libri, Milano, 1958.
- J.G. March, H.A. Simon, *Teoria dell’organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1970.
- J.G. March, J.P. Olsen, *Riscoprire le Istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- A. Martone, C. Morelli, *Il cambiamento organizzativo indotto dal contesto ambientale: gli effetti del decreto legislativo 231/01 sulla Mirato S.p.A.*, IX Workshop dei docenti e dei ricercatori di Organizzazione aziendale, 2008.
- R. Mayntz, *Sociologia dell’Amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- M. Meneguzzo, D. Cepiku, E. De Filippo (a cura di) *Managerialità, innovazione e governance nella Pubblica Amministrazione*, Aracne, Roma, 2006.
- J.W. Meyer, B. Rowan, “*Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*”, *American Journal of Sociology*, n. 2/1977.
- D. Miller, P.H. Friesen, *Organizations: quantum view*, Prentice Hall, New York, 1984.
- P. Muti, *Organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 1988.

- I. Nonaka, *“The Knowledge-Creating Company”*, in Harvard Business Review, novembre-dicembre, 1991.
- R. Normann, *Le condizioni di sviluppo delle imprese*, Etas libri, Milano, 1978.
- W.J. Orlikowski, *“Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective”*, Information Systems Research, n. 7/1996.
- P. Perulli, *Società e innovazione. Teorie, attori e politiche in Italia e negli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- C. Piccardo (a cura di), *Sviluppo organizzativo. Stato dell'arte e nuove prospettive*, Guerini, Milano, 1991.
- C. Piccardo, L. Colombo, *Governare il cambiamento*, Cortina, Milano, 2007.
- T. Pipan, *Il labirinto dei servizi*, Cortina, Milano, 1996.
- M.E. Porter, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1991.
- W. Powell, P. Dimaggio, *Il neoinstituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di comunità, Torino, 2000.
- G.P. Quaglino, *Figure del cambiamento organizzativo*, Tirrenia Stampatori, Torino, 1987.
- G.P. Quaglino, *Appunti sul comportamento organizzativo*, Tirrenia Stampatori, Torino, 1990.
- G. Rebola, *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci, Roma, 2001.
- G. Rebola, E. Minelli, *Change Management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*, Etas libri, Milano, 2007.
- G. Rebola, E. Minelli, *“Il Change management. Un modello di lettura e interpretazione”*, in Studi organizzativi, n. 1/2007.
- A.K. Rice, *L'impresa e il suo ambiente*, Franco Angeli, Milano, 1974.
- S. Salvemini, *“La gestione del cambiamento organizzativo”*, in Sviluppo e Organizzazione, n. 63/1981.
- G. Salvendy, *Handbook of industrial engineering*, Wiley, New York, 1982.
- E.H. Schein, *“The role of the founder in creating organizational culture”*, in Organizational dynamics, Summer, 1983.
- E. Schein, *Cultura d'azienda e leadership. Una prospettiva dinamica*, Guerini, Milano, 1990.
- B.R. Scott, *Stages of corporate development, case clearing house*, Harvard Business School, Cambridge, 1971.

- R.W. Scott, *Le organizzazioni*, Il Mulino - Prentice Hall International, Bologna, 1994.
- J.R. Shermerhorn, J.G. Hunt, R.N. Osborn, *Organizational behaviour*, Wiley, New York, 1997.
- C. Sofer, *L'organizzazione dal vivo*, Franco Angeli, Milano, 1973.
- E. Spaltro, *Il check-up organizzativo*, Isedi, Milano, 1977. E. Spaltro, *Il clima lavorativo. Manuale di meteorologia organizzativa*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- A. Tanese, P. Mastrogiuseppe, *Attraverso le riforme. Percorso di cambiamento nella Pubblica Amministrazione italiana*, Aracne, Roma, 1999.
- J.C. Thoenig, *Scienza dell'Amministrazione*, Jaca Book, 1992.
- N.M. Tichy, *Managing strategic change: technical, political and cultural dynamics*, Wiley, New York, 1983.
- R. Todnem By, "Organizational change management: a critical review", *Journal of Change Management*, n. 5/2005.
- D. Trevisani, *Regie di cambiamento. Approcci integrati alle risorse umane, allo sviluppo personale e organizzativo, e al coaching*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- M. Tushman, E. Romanelli, "Organizational evolution: a metamorphosis model of convergence and reorientation", *Research in Organizational Behavior*, vol. 7, 1985.
- M. Tushman, C. O'Reilly e D. Nadler, *The management of organizations*, Ballinger Publishing Company, New York, 1989.
- E. Valdani, *L'impresa proattiva. Co-evolvere e competere nell'era dell'immaginazione*, McGraw-Hill, Milano, 2000.
- K. Weick, *Organizzare la psicologia sociale dei processi organizzativi*, Isedi, Torino, 1993.
- M.R. Weisbord, *Productive workplaces. Organizing and managing for dignity, meaning, and community*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.
- G. Zaltman, R. Duncan, J. Holbeck, *Innovations and organizations*, Wiley and Sons, New York, 1973.

## Capitolo II

- P. Adinolfi, *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2004.
- F. Alvino, *Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale*, Giappichelli, Torino, 2000.
- P.L. Amietta, F. Amietta (a cura di), *Valutare la formazione*, Unicopli, Milano, 1996.

- E. Auteri, *Management delle risorse umane*, Guerini e Associati, Milano, 1998.
- E. Auteri, O. Buana, *La gestione del personale*, Etas libri, Milano, 1993.
- F. Avallone, M. Bonaretti, *Benessere organizzativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.
- R. Bagozzi, *Fondamenti di marketing*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- M. Balducci (a cura di), *Organizzazione e management dell'ente locale: come organizzare e gestire in modo efficace ed efficiente l'ente locale*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- C. Bentivogli, D. Callini, *La gestione delle risorse umane nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- C. Bezzi, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- L. Bifulco, O. de Leonardis, *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento amministrativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- D. Bodega, *Organizzazione e cultura. Teoria e metodo della prospettiva culturale nell'organizzazione di azienda*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- D. Boldizzoni, "Tendenze evolutive della direzione del personale in Italia", *Sviluppo & Organizzazione*, maggio-giugno, 1989.
- D. Boldizzoni (a cura di), *Nuovi paradigmi per la direzione del personale*, Isedi Petrini, Torino, 1990.
- D. Boldizzoni, *Management delle risorse umane*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.
- B. Bolognini, *Comportamento organizzativo e gestione delle risorse umane*, Carocci, Roma, 2001.
- M. Bonaretti, L. Codara, S. Mannelli, *Ripensare il lavoro pubblico: come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.
- M. Bonaretti, P. Testa, *Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.
- L. Borgogni (a cura di), *Valutazione e motivazione delle Risorse Umane nelle Organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- W.W. Burke, G.H. Litwin, "A causal model of organizational performance and change", *Journal of Management*, Vol. 18, 1992.
- F. Butera, M. La Rosa (a cura di), *Formazione, sviluppo organizzativo e gestione delle risorse umane*, Franco Angeli, Milano, 1997.

- F. Butera, “*Il change management strutturale nella Pubblica Amministrazione*”, Studi organizzativi n. 1/2007.
- F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La dirigenza nelle Amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004.
- A. Cascioli, P. Cascioli, “*Clima organizzativo e cultura aziendale*”, in *Psicologia e lavoro*, n. 1/1991.
- E. Cavalieri, *Variabilità e strutture d’impresa*, Cedam, Padova, 1995.
- L. Cecchi, A. Gracili, F. Narducci, *La gestione del personale degli enti locali*, Nuova Italia Scientifica, Roma, 1981.
- F.P. Cerase, D. Farinella, *La teoria della motivazione per il lavoro pubblico: un caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- R. Cesaria, “*La gestione del cambiamento*”, *Sviluppo & Organizzazione*, novembre-dicembre, 2003.
- G.C. Cocco, *Sviluppo delle risorse umane negli ambienti competitivi*, Isedi, Torino, 1991.
- L. Coch, J.R.P. French, *Overcoming resistance to change*, Human Relations, 1948.
- D.R. Conner, *Managing at the speed of change*, Villard Books, New York, 1995.
- G. Costa, S. De Martino, *Management pubblico. Organizzazione e personale nella pubblica amministrazione.*, Etas Libri, Milano, 1985.
- G. Costa, *Economia e direzione delle risorse umane*, Utet, Torino, 1997.
- G. Costa, M. Gianecchini, *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, McGraw-Hill, Milano, 2005.
- R. D’Amico (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- A. De Chiara, *La gestione delle risorse e delle competenze per il cambiamento della piccola impresa*, Cedam, Padova, 1998.
- D. Della Porta, *Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- R. Di Gregorio, *Progetti di cambiamento nelle organizzazioni pubbliche e private*, Guerini e Associati, Milano, 1998.
- R. Di Passio, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni: organizzazione, rapporto, responsabilità*, Maggioli, 1989.
- G. Eminente, *La gestione strategica dell’impresa*, Il Mulino, Bologna, 1981.

Eni, *L'evoluzione del ruolo e delle finalità della funzione del personale nelle aziende italiane*, Quaderni Direzione del Personale, Eni, 1979.

M. Fedele, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari, 1998.

M. Fertonani, *La valutazione delle prestazioni e del potenziale manageriale*, Franco Angeli, Milano, 1998.

R. Fiorentino, *La gestione del personale nei processi di cambiamento: il caso TE.SS.*, Enzo Albano, Napoli, 2006.

D. Fisichella, *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Carocci, Roma, 2004.

A. Foglio, *Il marketing pubblico. Il marketing dello stato, degli enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali*, Franco Angeli, Milano, 2003.

O. Forlenza, G. Terraciano, *La riforma del pubblico impiego*, Il Sole 24 ore, Milano, 1999.

G.F. Frassetto, *Organizzare per competere: cambiamento e apprendimento*, Giappichelli, Torino, 2003.

L. Fumagalli, F. Limone, U. Papagni (a cura di), *Quaderni di Knowledge Management*, Vol. 1, Franco Angeli, Milano, 2008.

S. Garzella, *Il sistema d'azienda e la valorizzazione delle potenzialità inesprese*, Giappichelli, Torino, 2005.

A. Giangreco, *La resistenza ai cambiamenti del management nelle strutture complesse. Il caso Enel*, Franco Angeli, Milano 2001.

T. Gordon, *Leader efficaci*, La Meridiana, Bari, 1999.

R. Grandi, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma, 2001.

B. Guy Peters, *La Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna 1999.

F. Herzberg, "Come motivare i propri dipendenti", in *Harward Business Review*, n. 5/1987.

T. Hindle, *Valutare con successo*, Calderini, Bologna, 1998.

G. Hofstede, *Culture's consequences: international differences in work-related values*, Sage, Beverly Hills, 1980.

G. Hofstede, "Motivazione, leadership, organizzazione: si possono applicare all'estero le teorie americane?", *Cultura e organizzazione*, Le raccolte di Sviluppo e Organizzazione, n. 12/1990.

- G. Hofstede, *Culture and organizations: software in the mind*, McGraw-Hill, London, 2001.
- G. Hofstede, *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*, Sage, Beverly Hills, 2001.
- A.S. Judson, *Changing behavior in organizations: minimizing resistance to change*, Blackwell, Cambridge, 1991.
- P. Iacci, *Le relazioni interne: nuove forme di gestione del personale*, Guerini, Milano, 1997.
- D. Iaria, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1999.
- E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa nel governo dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1996.
- E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffrè, Milano, 1998.
- K. R. Johnson, R.T. Golembiewski, "National culture in organizational development: a conceptual and empirical analysis", *The International Journal of Human Resources Management*, Vol. 3, n. 1/1992.
- R.G. Jones, B.L. Kirkman, D.L. Shapiro, "Why do employees resist teams? Examining the resistance barrier to work team effectiveness", *The International Journal of Conflict Management*, 11/1, 2000.
- R.M. Kanter, *The Change masters: innovation for productivity in the american corporation*, Simon & Schuster, New York, 1983.
- J.P. Kotter, "Leading change: why transformation efforts fail" *Harvard Business Review*, March-April, 1995.
- P.R. Lawrence. "How to deal with resistance to change", *Harvard Business Review*, 1954.
- W. Levati, *L'analisi e la valutazione del potenziale delle risorse umane: teoria, metodi, strumenti*, Franco Angeli, Milano, 1991.
- W. Levati, V.M. Saraò, *Il modello delle competenze*, Franco Angeli, Milano, 1998
- R. Likert, *Nuovi modelli di direzione aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1973.
- C. Martínez Fuentes, M. Pardo del Val, "Resistance to change: a literature review and empirical study", *Management Decision*, 41/2, 2003.
- A. Martini, G. Cais, *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in M. Palumbo (a cura di), *Valutazione 2000: esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- A. Maslow, *Motivation and personality*, Harper, New York, 1954.

- R. Mayntz, *Sociologia dell'Amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- R. Mele, A. Storlazzi, *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2006.
- P. Onida, *L'azienda. Primi principi di gestione e organizzazione*, Giuffr , Milano, 1954.
- M. Palumbo (a cura di), *Valutazione 2000: esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- G. Pastorello, *Costruzione e uso di un modello di competenze. Il caso Agenzia delle Entrate*, Roma, 2007.
- J. Pfeffer, *The human equation*, Harvard Business School Press, Boston, 1998.
- C. Pollit, G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Bocconi, Milano, 2002.
- M.E. Porter, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1991.
- G. Rebori, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999.
- G. Rebori, R. Ruffini, *La gestione del personale degli enti locali: politiche, metodi e sistemi operativi*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001.
- G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- M.S. Righettini, *Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano*, Edizioni lavoro, Roma, 2005.
- I.T. Robertson, M. Smith, *La motivazione e la progettazione delle mansioni: teorie, ricerche e pratica*, Franco Angeli, Milano, 1987.
- A. Rovinetti, *Diritto di parola*, Il sole 24 ore, Milano, 2000.
- R. Ruffini, *Evoluzione della Pubblica Amministrazione e sistemi retributivi*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- G.A. Rummler, A.P. Brache, *Migliorare la performance aziendale*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- E.H. Schein, "Cultura organizzativa e processi di cambiamento aziendali", *Sviluppo & Organizzazione*, 84/1984.
- G. Scognamiglio, *Valutazioni, controlli interni e nuova organizzazione nella pubblica amministrazione locale*, CEL, Bergamo, 1998.
- C. Sordi, G. Bernardi, *Come progettare la struttura aziendale: un modello teorico-pratico*, Etas libri, Milano, 1978.

N. Stame, “*L’apprendimento nelle teorie della valutazione*”, in *Scuola Democratica*, n. 2/3, 1998.

P. Testa, P. Terranova, *La gestione per competenze nelle Amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

N.M. Tichy, M.A. Devanna, *Il leader trasformatore*, Cedam, Padova 1989.

N. Tichy, C. Fombrun, M.A. Devanna, *Strategic human resource management*, Wiley & Sons, New York, 1984.

M. Unnia, *Paternalità manageriale*, All’insegna del pesce d’oro, Milano, 1978.

G. Valotti, *La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie*, Franco Angeli, Milano, 1996.

L. Vanni, *Manuale di gestione del personale*, Isedi, Milano, 1974.

M. Weber, *Economia e Società*, Comunità, Milano, 1980.

C. Weiss, *Evaluation*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New York., II ed. 1998.

L. Zoppoli, *Il lavoro pubblico negli anni ‘90*, Giappichelli, Torino, 1998.

### **Capitolo III**

P. Adinolfi, *Il mito dell’azienda. L’innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2004.

K.D. Bailey, *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1991.

W.K. Banaka, *L’intervista in profondità*, Franco Angeli, Milano, 1981.

M. Bergamaschi (a cura di), *Manuale di organizzazione delle aziende sanitarie*, McGraw-Hill, Milano, 2000.

D. Bertaux, *Racconti di vita*, Franco Angeli, Milano, 1999.

R. Bichi, *La società raccontata*, Franco Angeli, Milano, 2000.

R. Bichi, *L’intervista biografica*, Vita e Pensiero, Milano, 2002.

G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002.

R. Boudon, P.F. Lazarsfeld, *L’analisi empirica nelle scienze sociali*, II volume, Bologna, Il Mulino, 1969.

J.S. Bruner, “*Life as narrative*”, in *Social Research*, n. 54/1987.

J.S. Bruner, “*The autobiographical process*”, in *Current Sociology*, 43, 2/3, 1995.

- A. Bruschi, *La competenza metodologica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.
- E. Campelli, *L'uso dei documenti e delle storie di vita nella ricerca sociologica*, Elia, Roma, 1977.
- E. Campelli, "Le storie di vita nella sociologia italiana: un bilancio", in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 31/1990.
- M. Cardano, "Un singolare dialogo. L'intervista nella ricerca sociale", in *Quaderni di Sociologia*, XLIII, 19, 1999.
- C. Cipolla, A. De Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- R. Cipriani (a cura di), *La metodologia delle storie di vita: dall'autobiografia alla life history*, Euroma, Roma, 1995.
- R. Cipriani, S. Bolasco (a cura di), *Ricerca qualitativa e computer*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- P. Corbetta, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. I paradigmi riferimento*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- P. De Vito Piscicelli, *La diagnosi organizzativa*, Franco Angeli, Milano 1984.
- D. Demazière, C. Dubar, *Dentro le storie. Analizzare le interviste biografiche*, Cortina, Milano, 2000.
- N.K. Denzin, *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*, Aldine-Atherton, Chicago, 1970.
- A. Dubois, L.E. Gadde, "Systematic combining: an abductive approach to case research", *Journal of Business Research*, vol. 55, n. 7, 2002.
- A. Duranti, *Etnografia del parlare quotidiano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992.
- W.G. Dyer, A.L. Wilkins, "Better stories, not better constructs, to generate a better theory: a rejoinder to Eisenhardt", *Academy of Management Review*, vol. 16, n. 3/1991.
- K.M. Eisenhardt, "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, vol. 14, n. 4, 1989.
- K.M. Eisenhardt, "Better stories and better constructs: the case for rigor and comparative logic", *Management Review*, vol. 16, n. 3/1991.
- M. Fedele, *Il management delle politiche pubbliche*, Laterza Bari, 2002.
- R. Ferraris Franceschi, *Elementi di criticità negli studi di economia aziendale*, in *Atti del XXVIII convegno AIDEA*, Il Mulino, Bologna, 2006.

- R. Ferraris Franceschi (a cura di), *Alla ricerca delle nuove frontiere*, Pisa, Edizioni Plus, 2007.
- F. Ferrarotti, “*Appunti sul metodo biografico*”, in *La critica sociologica*, n. 47/1978.
- F. Ferrarotti, *Storia e storie di vita*, Laterza, Bari, 1981.
- B. Gillham, *Case study research method*, Continuum, London, 2000.
- A. Givigliano, S. Milella, S. Brunetti, *Appunti di Metodologia della ricerca sociale*, SEU, Pisa, 2001.
- G. Gobo, *Descrivere il mondo. Teoria e pratica del metodo etnografico in sociologia*, Carocci, Roma, 2001.
- P. Guidicini, *Questionari, interviste, storie di vita*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- D. Hamilton, *Some contrasting assumptions about case study research and survey analysis*, in H. Simons (a cura di), *Towards a science of the singular: essays about case study in educational research and evaluation*, Care Occasional Publications n. 10, University of East Anglia, Centre for Applied Research in Education, Norwich, 1980.
- L. Hinna (a cura di), *Management in sanità. Scenari, metodi e casi*, Aracne, Roma, 2002.
- J.L. Jensen, R. Rodgers, “*Cumulating the intellectual gold of case study research*”, *Public Administration Review*, vol. 61, n. 2/2001.
- C. Lanzetti, *Elaborazioni di dati qualitativi*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- A. Lazzini, *Lo studio di caso nella ricerca scientifica di economia aziendale: valenza e problematiche aperte* in R. Ferraris Franceschi (a cura di), *Alla ricerca delle nuove frontiere*, Pisa, Edizioni Plus, 2007.
- M.I. Maciotti (a cura di), *La ricerca qualitativa nelle scienze sociali*, Monduzzi, Bologna, 1997.
- M.W. McCall, M.A. Morrison, R.L. Hannan, *Studies of managerial work: results and methods*, Technical Report n. 9, Centre for Creative Leadership, North Carolina, 1978.
- J. Madge, *Lo sviluppo dei metodi di ricerca empirica in sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1966.
- V. Majer, A. D’Amato, *Organizational Questionnaire (M\_Doq)*, Unipress, Padova, 2001.
- V. Majer, A. Marcato, A. D’Amato, *La dimensione psicosociale del clima organizzativo*, Franco Angeli, Milano 2002.
- J.G. March, H.A. Simon, *Teoria dell’organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1970.

- A. Marradi, *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze, 1980.
- A. Marradi, *L'analisi monovariata*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- A. Marradi, *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- A. Marradi, R. Fideli, *Intervista*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, V, Treccani, Roma, 1996.
- S. Milella, *La metodologia nei classici: appunti su M. Weber e A. Schütz*, in A. Givigliano, S. Milella, S. Brunetti, *Appunti di Metodologia della ricerca sociale*, SEU, Pisa, 2001.
- H. Mintzberg, *The nature of managerial work*, Harper & Row, New York, 1973.
- P. Montesperelli, *L'intervista ermeneutica*, Franco Angeli, Milano, 1998 e
- D. Nachmias, C. Nachmias, *Research methods in the social sciences*, St. Martin, New York, 1992.
- M. Olangero, C. Saraceno, *Che vita è. L'uso dei materiali biografici nell'analisi sociologica*, Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.
- S. Ponzo, *Studiare la realtà aziendale con il metodo dei casi: il ruolo delle best practices nell'economia delle amministrazioni pubbliche*, in R. Ferraris Franceschi (a cura di), *Alla ricerca delle nuove frontiere*, Pisa, Edizioni Plus, 2007.
- G. Quaglino, *Sfidare i climi organizzativi*, in V. Majer, A. D'Amato, *Organizational Questionnaire (M\_Doq)*, Unipress, Padova, 2001.
- G. Quaglino, *Motivazione, clima, soddisfazione: monitorare il cambiamento individuale e organizzativo*, in V. Majer, A. Marcato, A. D'Amato, *La dimensione psicosociale del clima organizzativo*, Franco Angeli, Milano 2002.
- G. Reborà, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Milano, 1999.
- D. Remenyi, A. Money, D. Price, F. Bannister, "The creation of knowledge through case study research", *Irish Journal of Management*, vol. 23, n. 2/2002.
- L. Ricolfi (a cura di), *La ricerca qualitativa*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.
- L. Ricolfi, *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 1998.
- A.M. Riege, "Validity and reliability tests in case study research: a literature review with 'hands-on' applications for each research phase", *Qualitative Market Research: An International Journal*, vol. 6, n. 2/2003.
- B. Schneider, "I climi organizzativi", in *Psicologia e lavoro*, n. 47/1978.

- B. Schneider, *Organizational climate and culture*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1990.
- E.A. Schultz, R.H. Lavenda, *Antropologia Culturale*, Zanichelli, Bologna, 1999.
- A. Schutz, *L'interpretazione dell'azione umana da parte del senso comune e della scienza*, in *Saggi sociologici*, UTET, Torino, 1979.
- H. Schwartz, J. Jacobs, *Sociologia qualitativa. Un metodo nella follia*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- R.W. Scott, *Le organizzazioni*, Il Mulino - Prentice Hall International, Bologna, 1994.
- R. Shavelson, L. Townes (a cura di), *Scientific research in education*, National Academy Press, Washington DC, 2002.
- D. Silverman, *Come fare ricerca qualitativa. Una guida pratica*, Carocci, Roma, 2002.
- D. Silverman, *Manuale di ricerca sociale e qualitativa*, Carocci, Roma, 2008.
- H. Simons (a cura di), *Towards a science of the singular: essays about case study in educational research and evaluation*, Care Occasional Publications n. 10, University of East Anglia, Centre for Applied Research in Education, Norwich, 1980.
- C. Smith, "The case study: A vital yet misunderstood research method for management", working paper SWP 4/89, Cranfield School of Management, 1989.
- R.E. Stake, *The art of case study research*, Sage, London, 1995.
- M. Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Mondadori, Torino, 1980.
- R.K. Yin, *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*, Armando, Roma, 2005.

## Capitolo IV

- P. Adinolfi, *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano, 2004.
- G. Arena, voce "Agenzia amministrativa", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*.
- D. Bodega, *Organizzazione e cultura. Teoria e metodo della prospettiva culturale nell'organizzazione di azienda*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- D. Boldizzoni, R.C.D. Nacamulli, C. Turati, *Integrazione e conflitto, relazioni sindacali, flessibilità e marketing del personale*, Egea, Milano, 1996.
- M. Bonaretti, L. Codara, S. Mannelli, *Ripensare il lavoro pubblico: come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

- E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, Egea, Milano, 2005.
- F. Butera, “*Processi di servizio e nuove forme di organizzazione della Pubblica Amministrazione*”, *Amministrare*, n. 3/1994.
- F. Butera, “*Il change management strutturale nella Pubblica Amministrazione*”, *Studi organizzativi* n. 1/2007.
- F. Butera, B. Dente, *Change management nelle pubbliche amministrazioni. Una proposta*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- M. Carceri, R. Cattaneo (a cura di), *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Laterza, Bari, 1999.
- S. Cartwright, C.L. Cooper, “*The role of cultural compatibility in successful organizational marriage*”, *Academy of Management Executive*, Vol. 7, 1993.
- S. Cartwright, C.L. Cooper, *HR Know-how in mergers and acquisitions*, Institute of personnel and development, London, 1993.
- L. Casini, “*Le Agenzie amministrative*”, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2003.
- P. Cavalieri, G. Dalle Vedove, P. Duret (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, Cedam, Padova, 2003.
- C. Corsi, *Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino, 2005.
- G. Costa, M. Gianecchini, *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, McGraw-Hill, Milano, 2005.
- A. De Chiara, *La gestione delle risorse e delle competenze per il cambiamento della piccola impresa*, Cedam, Padova, 1998.
- P. Duret, *Autorità ed Agenzie e l'Amministrazione in cammino*, in P. Cavalieri, G. Dalle Vedove, P. Duret (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, Cedam, Padova, 2003.
- L. Fumagalli, P. Di Cioccio, *L'outsourcing e i nuovi scenari della terziarizzazione. La centralità delle persone nelle aziende di servizi*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- J.K. Galbraith, *The new industrial state*, Houghton Mifflin, Boston, 1967.
- L. Hinna, F. Monteduro, *Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne Editrice, Roma, 2006.
- D. Jick, *Managing change. Case and concepts*, Irwin, Boston, 1993.
- D.L. Kirkpatrick, J.D. Kirkpatrick, *Evaluating training programs. The four levels*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2006.

- M. Lacchini, *Corporate Governance e bilanci d'impresa nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino, 2002.
- P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *Come organizzare le aziende per affrontare i cambiamenti tecnico-produttivi e ambientali*, Franco Angeli, Milano, 1976.
- M. Maggio, "Le agenzie pubbliche: strumento di ordinaria amministrazione del futuro?", in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 5/1999.
- F. Manocchio, "Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali", in *Le istituzioni del federalismo*, n. 22/2001.
- R. Mele, *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003.
- M. Meneguzzo, "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", *Azienda Pubblica*, n. 6/1997.
- F. Merloni, "Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei Ministeri", in *Diritto Pubblico*, n. 3/1999.
- R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'Amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2002.
- G. Negro, *L'organizzazione snella nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- E. Ongaro (a cura di), *Le Agenzie pubbliche*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006.
- D. Osborne, T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995.
- A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- S. Piazza, *Il problema delle agenzie tra crisi del sistema ministeriale e nuove forme di organizzazione dell'amministrazione*, Documenti di ricerca del Centro Bachelet, Roma, 1999.
- C. Pollit, G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Bocconi, Milano, 2002.
- M.E. Porter, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1991.
- G. Reborà, "Reinventare l'Amministrazione", *Azienda pubblica*, n. 3/1995.
- G. Reborà, "Il cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione", *Azienda pubblica*, n. 1/1998.
- E. Rullani, *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma, 2004.
- D. Sanna, *Il Ministero delle Finanze: dall'Agenzia delle tasse all'Agenzia delle Entrate (1861-2001)*, Edizioni Universitarie di Lettere, Economia e Diritto, Milano, 2003.

E.H. Schein, “*Cultura organizzativa e processi di cambiamento aziendali*”, Sviluppo & Organizzazione, 84/1984.

S. Soricelli, *Le Agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Jovene, Napoli, 2002.

A. Tanese, “*Sviluppare le capacità di apprendimento organizzativo nelle aziende sanitarie*”, in Mecosan, n. 29/1999.

A. Tanese, *L'efficacia del cambiamento organizzativo*, in M. Bergamaschi (a cura di), *Manuale di organizzazione delle aziende sanitarie*, McGraw-Hill, Milano, 2000.

A. Tanese, *L'innovazione organizzativa nelle aziende sanitarie*, in L. Hinna (a cura di), *Management in sanità. Scenari, metodi e casi*, Aracne, Roma, 2002.

G. Vespertini, *Le Agenzie*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna, 2000.

## Capitolo V

C. Argyris, *Lo sviluppo organizzativo e dei quadri direttivi*, Isedi, Milano, 1972.

C. Bezzi, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001.

C. Bezzi, *Cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.

U. Capucci, “*La generazione di valore nella società della conoscenza*”, FOR, Rivista per la formazione, Franco Angeli, n. 62, gennaio-marzo 2005.

P. Druker, *Le sfide del Management del XXI secolo*, Franco Angeli, Milano, 1999.

A. Grandori, *Organizzazione e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 2001.

G. Hamel, C.K. Prahalad, “*La competenza distintiva delle aziende*”, in Harvard Espansione, n. 49/1990.

F. Isotta (a cura di), *Organizzazione aziendale*, Cedam, Padova, 2003.

D. McClelland, “*Testing for competence rather than for 'intelligence'*”, American Psychologist, n. 1/1973.

R. Mele, A. Storlazzi, *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2006.

L. Negri, A. Furlan, “*Dall'apprendimento al cambiamento organizzativo*”, Sistemi & Impresa, n. 1/2004.

G. Pastorello, *Costruzione e uso di un modello di competenze. Il caso Agenzia delle Entrate*, Roma, 2007.

R.W. Scott, *Le organizzazioni*, Il Mulino - Prentice Hall International, Bologna, 1994.

C. Silvestro, *La riforma Brunetta del pubblico impiego*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2009.

M. Spencer Lyle, M. Spencer Signe, *Competenza nel lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2004.

H.L. Tosi, M. Pilati, N.P. Mero e J. Rizzo, *Comportamento organizzativo*, Milano, Egea, 2002.

## **Fonti normative**

Regio decreto legislativo 7 agosto 1936, n. 1936  
*Riforma degli ordinamenti tributari.*

Legge 9 ottobre 1971, n. 825  
*Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria.*

Legge 10 ottobre 1989, n. 349  
*Delega al Governo ad adottare norme per l'aggiornamento, la modifica e l'integrazione delle disposizioni legislative in materia doganale, per la riorganizzazione dell'amministrazione delle dogane e imposte indirette, in materia di contrabbando e in materia di ordinamento ed esercizio dei magazzini generali e di applicazione delle discipline doganali ai predetti magazzini generali, nonché delega ad adottare un testo unico in materia doganale e di imposte di fabbricazione e di consumo.*

Legge 8 giugno 1990, n. 142  
*Ordinamento delle autonomie locali.*

Legge 7 agosto 1990, n. 241  
*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

Legge 29 ottobre 1991, n. 358  
*Norme per la ristrutturazione del Ministero delle Finanze.*

D.P.R. 27 marzo 1992, n. 287 (Testo soppresso dal 25 aprile 2001)  
*Regolamento degli uffici e del personale del Ministero delle Finanze.*

Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29  
*Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.*

Legge 15 marzo 1997, n. 59  
*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300  
*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

Legge 7 giugno 2000 n.150  
*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.*

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165  
*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*

Decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173  
*Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137.*

Legge 4 marzo 2009, n. 15

*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.*

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.*

### **Atti dell'Agenzia delle Entrate**

- Statuto
- Regolamento e manuale di contabilità
- Regolamento di Amministrazione
- Manuale di pianificazione e controllo
- Organizzazione interna delle strutture di vertice
- Piano aziendale 2010-2012
- Atti interni di organizzazione
- Documenti aziendali quali articoli, manuali, rapporti di *survey*, *news intranet*, note interne, comunicati stampa, protocolli di intesa, delibere, ecc.

### **Pubblicazioni dell'Agenzia delle Entrate**

- *Da Dipartimento ad Agenzia. Le nostre aspettative*, Roma, 1999.
- *Book e relazioni di attività dell'Agenzia delle Entrate dal 2001 al 2010.*
- *Relazione sullo stato di attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria*, Roma, 2001.
- *Il clima organizzativo nell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2004.
- *Antares. Modello delle competenze dell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2003.
- *S.I.R.I.O., Sistema integrato di risultati, indicatori ed obiettivi. Metodologia di valutazione dei dirigenti*, Roma, 2005.
- *Antares. Il modello delle competenze come strumento di valorizzazione delle persone*, Roma, 2006.
- *1997-2007, l'Agenzia delle Entrate a dieci anni dagli uffici unici. Bilanci e prospettive*, Roma, 2007.
- *Valutare l'efficacia dell'attività formativa. Un modello per l'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2010.

### **Siti internet**

- [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)
- [www.agenziademanio.com](http://www.agenziademanio.com)
- [www.agenziadogane.it](http://www.agenziadogane.it)
- [www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it)
- [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)
- [www.finanze.it](http://www.finanze.it)
- [www.riformabrunetta.it](http://www.riformabrunetta.it)
- [www.change-management.com](http://www.change-management.com)
- [www.changemanagement-strategy.com](http://www.changemanagement-strategy.com)
- [www.prosci.com](http://www.prosci.com)

