

AI3



Salvatore Russo  
Giuseppe Silvestri

**Pubblica Amministrazione, innovazione  
e cambiamento organizzativo**

Il caso Agenzia delle Entrate



Copyright © MMXII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5425-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

## Indice

<b>Prefazione</b> , di Antonio Oddati .....	9
<b>Introduzione</b> .....	11
<b>Capitolo I - Il cambiamento organizzativo</b>	
1.1 Il cambiamento: un breve <i>excursus</i> .....	17
1.2 Il cambiamento nelle e delle organizzazioni .....	20
1.2.1 Tipi di cambiamento .....	23
1.2.2 Apprendimento e cambiamento .....	26
1.3 Modelli di <i>change management</i> .....	29
1.4 I processi di cambiamento .....	32
1.4.1 Le determinanti del cambiamento .....	34
1.4.2 La gestione del cambiamento .....	35
1.4.3 Gli agenti e gli <i>stakeholders</i> coinvolti nel processo di cambiamento .....	37
1.4.4 Le criticità .....	40
<b>Capitolo II - Gestione delle risorse umane e cambiamento</b>	
2.1 La gestione delle risorse umane .....	43
2.2 Dall'amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane .....	48
2.2.1 Motivazioni, risorse umane e competenze .....	51
2.2.2 Selezione e reclutamento .....	53
2.2.3 Valutazione .....	54
2.2.4 Politiche retributive .....	57
2.2.5 Formazione e sviluppo .....	57
2.2.6 Comunicazione .....	58
2.3 La gestione delle risorse umane nei processi di cambiamento .....	60
2.4 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa .....	62
<b>Capitolo III - La dirigenza nella P.A.</b>	
3.1 La dirigenza pubblica italiana .....	65
3.2 La riforma della P.A.: passaggio dal Modello burocratico al Modello manageriale .....	66
3.2.1 Breve analisi storica .....	67
3.2.2 La P.A. verso il <i>New Public Management</i> .....	67
3.3 Le riforme della P.A. e il nuovo ruolo del dirigente .....	68
3.3.1 La dirigenza nell'amministrazione pubblica: ruoli e funzioni .....	70
3.3.1.1 Analisi della situazione prima del decreto legislativo n. 165/01 .....	71
3.3.1.2 Analisi della situazione dopo il decreto legislativo n. 165/01 .....	72
3.3.2 Ulteriori modifiche introdotte dalla legge n. 145/2002 .....	74
3.3.2.1 I riflessi sull'assetto organizzativo .....	75
3.3.2.2 La responsabilità dirigenziale .....	76
3.4 Competenze e valutazione nella riforma Brunetta del pubblico impiego: il decreto legislativo n. 150/2009 .....	77
3.4.1 La valutazione .....	78
3.4.2 La meritocrazia .....	80
3.4.2.1 Criteri per la differenziazione della valutazione dei dirigenti .....	81

3.4.3 La contrattazione collettiva .....	82
3.4.4 La dirigenza .....	84
3.4.5. La responsabilità e le sanzioni penali .....	85

#### **Capitolo IV - L'evoluzione della valutazione della dirigenza nella P.A.**

4.1 Le origini della disciplina dei controlli .....	87
4.1.1 La necessità della riforma dei controlli interni nella P.A. ....	88
4.1.2 Dal controllo burocratico al controllo manageriale .....	89
4.1.2.1 Differenze tra controllo burocratico e manageriale .....	90
4.2 Introduzione dei controlli interni nella P.A.: il Decreto legislativo n. 29/93 .....	90
4.2.1 La riforma dei controlli interni della Corte dei Conti .....	91
4.3 I controlli interni in seguito alle innovazioni del Decreto legislativo n. 286/99 .....	93
4.3.1 Considerazioni finali sul D.Lgs. n. 286/99 .....	94
4.4 La valutazione del personale nella P.A. ....	95

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

5.1 La metodologia della ricerca .....	99
5.2 Perché un approccio qualitativo .....	100
5.3 La progettazione di una ricerca “ <i>case study</i> ” .....	106
5.4 Il disegno della ricerca condotta all’Agenzia delle Entrate .....	109
5.4.1 Le fonti informative e le tecniche di ricerca .....	112
5.4.2 L’osservazione partecipante .....	114
5.4.3 L’analisi dei documenti .....	117
5.4.4 Le indagini di clima .....	118

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

6.1 Il cambiamento nella e della Pubblica Amministrazione italiana .....	121
6.2 Un nuovo modello di organizzazione pubblica: le Agenzie .....	126
6.3 Le Agenzie fiscali: caratteristiche generali .....	128
6.3.1 L’Agenzia del Demanio .....	128
6.3.2 L’Agenzia delle Dogane .....	129
6.3.3 L’Agenzia del Territorio .....	129
6.3.4 L’Agenzia delle Entrate .....	130
6.4 La gestione delle risorse umane nel processo di cambiamento dell’Agenzia delle Entrate .....	134
6.5 Strumenti di <i>Human Resources Management</i> all’Agenzia delle Entrate .....	136
6.5.1 Selezione e reclutamento .....	137
6.5.2 La valutazione .....	137
6.5.3 La formazione .....	139
6.5.4 La comunicazione .....	142
6.6 Le indagini sulle aspettative del personale .....	144
6.6.1 Marzo 1999: la prima rilevazione .....	144
6.6.2 Ottobre 2003: la seconda rilevazione .....	146
6.6.3 Giugno 2007: la terza rilevazione .....	149
6.7 Le resistenze al cambiamento e la cultura organizzativa delle Entrate. ....	150

## **Capitolo VII - S.I.R.I.O.: il sistema per la valutazione dei dirigenti adottato dall'Agenzia delle Entrate**

7.1	Dal sistema SI.VA.D. a S.I.R.I.O. ....	155
7.2	Sistema Integrato di Valutazione: S.I.R.I.O. ....	157
7.2.1	La valutazione dei risultati .....	158
7.2.2	Il modello delle competenze .....	160
7.2.3	Descrizione delle competenze .....	160
7.2.4	La valutazione delle competenze .....	162
7.2.5	Limiti e opportunità della valutazione delle competenze .....	164
7.3	Il <i>manager</i> e la <i>leadership</i> .....	166
7.4	Il processo di valutazione delle prestazioni dei dirigenti .....	169
7.4.1	Gli attori del processo di valutazione .....	169
7.4.2	Le fasi del processo di valutazione .....	169
7.4.3	I risultati ottenuti in seguito all'utilizzo del sistema S.I.R.I.O. ....	175
	<b>Conclusioni</b> .....	183

### **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: Fasi di un processo di cambiamento

### Capitolo II

Fig. 5: Curva di accettazione individuale del cambiamento

Fig. 6: Ampiezza e profondità delle *performance*: curva di risposta al cambiamento

### Capitolo III

Fig. 7: Modifiche introdotte nell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Incarichi di funzioni dirigenziali) dalla legge n. 145 del 2002

### Capitolo VI

Fig. 8: Struttura centrale dell'Agenzia delle Entrate

Fig. 9: Struttura regionale di grandi dimensioni dell'Agenzia delle Entrate

Fig. 10: Struttura provinciale di prima fascia dell'Agenzia delle Entrate

Fig. 11: Cambiamento nella configurazione di gestione del personale

Fig. 12: Sintesi dei quattro livelli del modello di *Kirkpatrick*

### Capitolo VII

Fig. 13: Correlazione grado di valutazione

Fig. 14: Esempio – La valutazione dei risultati istituzionali

Fig. 15: Esempio – La valutazione dei risultati locali

Fig. 16: Esempio – Valutazione complessiva dei risultati

Fig. 17: Modello generale delle competenze manageriali

Fig. 18: Correlazione tra punteggio competenze e giudizio di valutazione

Fig. 19: Esempio di correlazione tra punteggio competenze e giudizio di valutazione

Fig. 20: Esempio – La valutazione delle competenze

Fig. 21: Tratti personali, abilità e competenze sociali associate ad una *leadership* efficace

Fig. 22: Confronto *leader* tradizionale/*leader* innovativo

Fig. 23: Scheda assegnazione obiettivi, pesatura e scala

Fig. 24: Scala di valutazione

Fig. 25: Dinamica dei ruoli coinvolti nel processo di valutazione

Fig. 26: Confronto valutazioni SIVAD/SIRIO dal 2000 al 2008

Fig. 27: La valutazione degli 80 dirigenti ottenuta negli anni dal 2000 al 2008

Fig. 28: Grafico *performance* dei dirigenti dal 2000 al 2008



## Prefazione di Antonio Oddati \*

Un lavoro sull'innovazione e sul cambiamento organizzativo di una Pubblica Amministrazione 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*.

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 novanta, 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 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 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 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.

---

\* 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.

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*, oltre all'efficacia dei risultati delle politiche e dei programmi, anche le risorse umane e la dirigenza.

La domanda di *valutazione* è un modo nuovo di porre il problema della legittimità e della ragione 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 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 *Russo e Silvestri*.

## 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 se 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 lo 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 Ottanta e Novanta 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, con un passaggio sempre più evidente dal classico modello burocratico al più flessibile modello manageriale.

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.