



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato di Ricerca in Scienze Psicologiche e Sociali – Indirizzo Pubbliche Relazioni
Dipartimento di Scienze Psicologiche, Pedagogiche e della Formazione
Settore Scientifico Disciplinare MPSI/03

CULTURA ORGANIZZATIVA E CAMBIAMENTO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.

Il caso dell'accorpamento tra Agenzia delle Entrate
e Agenzia del Territorio

IL DOTTORE
SIMONE MIRASOLO

IL COORDINATORE
Ch.ma Prof.ssa ALIDA LO COCO

IL TUTOR
Dott.ssa SONIA INGOGLIA

CICLO XXVI
Anno 2016-2017

“Avere conoscenza della cultura richiede sforzi: si devono allargare le proprie percezioni, si deve esaminare il proprio processo di pensiero, si deve accettare l'esistenza di altri modi di pensare e di agire. Ma una volta che si è acquisita quella che definirei la prospettiva culturale, si sarà stupiti di quanto sia gratificante. Improvvisamente il mondo appare più chiaro. Le anomalie sono ora spiegabili, i conflitti risultano più comprensibili, la resistenza al cambiamento comincia a sembrare normale e, cosa più importante di tutte, aumenta la propria umiltà; e nell'umiltà si trova la saggezza”

E. H. Schein, 2000

INDICE

| | |
|---|----|
| PREFAZIONE | 5 |
| | |
| CAPITOLO I - IL CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO | |
| 1.1 Il cambiamento nelle organizzazioni: definizioni “anticipatorie” del cambiamento organizzativo | 8 |
| 1.2 Il cambiamento organizzativo: un processo dinamico | 9 |
| 1.3 Gli oggetti del cambiamento organizzativo | 11 |
| 1.4 Tipologie di cambiamento organizzativo: evoluzione o rivoluzione? | 11 |
| 1.5 I soggetti del cambiamento organizzativo: protagonisti (interni ed esterni, attivi e passivi) | 16 |
| 1.6 Alcune variabili soggettive che influiscono sul cambiamento | 21 |
| 1.7 Le resistenze al cambiamento: ulteriori spunti | 25 |
| 1.8 Modelli di <i>Change Management</i> | 28 |
| 1.9 Il cambiamento nella pubblica amministrazione: realtà o utopia? | 32 |
| 1.10 Un modello di riferimento per la gestione del cambiamento nelle pubbliche amministrazioni | 36 |
| 1.11 La comunicazione organizzativa: il suo ruolo nei processi di <i>change management</i> | 42 |
| | |
| CAPITOLO II - LA CULTURA ORGANIZZATIVA | |
| 2.1 La cultura organizzativa: genesi e definizioni | 54 |
| 2.2 Le funzioni della cultura organizzativa | 59 |
| 2.3 I livelli della cultura organizzativa | 62 |
| 2.4 “Culture” e “sottoculture” organizzative | 67 |
| 2.5 Alcune classificazioni di culture organizzative | 69 |
| 2.6. Caratteristiche delle culture organizzative favorevoli al cambiamento | 77 |
| 2.7 E’ possibile “cambiare” una cultura organizzativa? | 80 |
| | |
| CAPITOLO III - L’AGENZIA DELLE ENTRATE: DALLE ORIGINI AD OGGI | |
| 3.1. Nascita ed evoluzione del modello ministeriale | 82 |
| 3.2. Dal Ministero delle Finanze alle Agenzie fiscali | 84 |
| 3.3. Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate <i>ante accorpamento</i> : funzioni e struttura | 87 |
| 3.4. L’Agenzia delle Entrate attraverso la narrazione della sua storia in | 94 |

| | |
|--|----|
| occasione del decimo anniversario dell'istituzione | |
| 3.5 Le modifiche intervenute a seguito dell'accorpamento – Una lettura “documentale” | 99 |

CAPITOLO IV - LA RICERCA

| | |
|--|-----|
| 4.1 Introduzione | 105 |
| 4.2. Obiettivi della ricerca | 112 |
| 4.3 Strategia generale e procedure preliminari | 113 |

PRIMO STUDIO – L'INDAGINE QUANTITATIVA

| | |
|---|-----|
| 4.4 Metodo | 115 |
| <i>4.4.1 Partecipanti</i> | 115 |
| <i>4.4.2. Procedura</i> | 117 |
| <i>4.4.3 Misure</i> | 117 |
| <i>4.4.4 Piano delle analisi</i> | 126 |
| 4.5. Risultati | 126 |
| <i>4.5.1 Analisi preliminari</i> | 126 |
| <i>4.5.2 Punteggi medi e differenze tra gruppi</i> | 127 |
| <i>4.5.3 Intercorrelazioni tra le dimensioni del MAOC</i> | 132 |
| <i>4.5.3 Analisi multivariata della varianza</i> | 133 |
| 4.6. Conclusioni | 138 |

SECONDO STUDIO – L'INDAGINE QUALITATIVA

| | |
|---------------------------|-----|
| 4.7 Metodo | 140 |
| <i>4.7.1 Partecipanti</i> | 140 |
| <i>4.7.2 Procedura</i> | 142 |
| 4.8 Risultati | 143 |
| 4.9 Conclusioni | 156 |

| | |
|---|-----|
| 4.10 Discussione sui due studi: limiti e implicazioni | 158 |
|---|-----|

| | |
|---------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 170 |
|---------------------|-----|

PREFAZIONE

Il presente lavoro è incentrato sul tema del cambiamento nelle organizzazioni, con particolare riferimento alle trasformazioni che contraddistinguono le amministrazioni pubbliche.

Lo studio oggetto di questa tesi prende le mosse dall'assunto che, sebbene il cambiamento costituisca un fenomeno universalmente presente nell'esperienza delle organizzazioni di tutti i tempi e di tutti i tipi (Rebora e Minelli, 2007), non si cambia l'amministrazione per decreto. Tanto meno si cambia per contratto (Crozier, 1990).

La ricerca, nello specifico, ha indagato come è avvenuto e sta avvenendo il processo di cambiamento all'interno dell'Agenzia delle Entrate, soprattutto a seguito dell'accorpamento con l'ex Agenzia del Territorio (dettato dalla cosiddetta legge *Spending review*)¹, cercando di fornire una risposta ai seguenti quesiti: quali sono state le motivazioni che hanno avviato il processo di trasformazione di questi due enti? Quali modelli di *change management* sono stati applicati? Quali sarebbero applicabili? Che risultati sono scaturiti e stanno scaturendo dal processo di integrazione? Qual è stato e quale potrebbe essere il ruolo della comunicazione organizzativa in questo processo?

A partire da tali domande, anche alla luce dell'importanza che la letteratura attribuisce alla variabile "culturale" in qualsiasi processo di cambiamento, sono state esplorate le culture organizzative di questi due enti: quali sono i tratti che le contraddistinguono? Quali sono i punti di contatto e quali quelli di differenza? Su quali degli elementi culturali è possibile agire per agevolare il processo di integrazione, ancora in atto, tra l'Agenzia delle Entrate e l'ex Agenzia del Territorio?

L'importanza di un simile studio è attribuibile a due fattori: il primo riguarda il carattere di novità che riveste rispetto a una pubblica amministrazione di grandi dimensioni, quale è l'Agenzia delle Entrate. Gli studi sulle culture organizzative, infatti, hanno, fin dalla seconda metà del secolo scorso, interessato prioritariamente le aziende private, sempre più chiamate a raccogliere nuove sfide nella gestione dei sistemi organizzativi per progredire o quantomeno sopravvivere (Radicchi, 2014). Ciò, principalmente, per motivazioni esterne dovute alla globalizzazione dei mercati, alla rapida obsolescenza delle tecnologie, alla stringente competizione, alle nuove esigenze della clientela. Per

¹ Decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 135/2012

quanto concerne le pubbliche amministrazioni, tuttavia, gli studi sui cambiamenti organizzativi sono stati supportati prioritariamente da orientamenti “gestionali”, tipici delle scienze manageriali-aziendalistiche, mentre hanno abbracciato approcci “culturali” solo per ricerche relative ad enti pubblici di piccole dimensioni, soprattutto in ambito sanitario (Tanese, 1999; Russo, 2012). Il secondo fattore riguarda l’attualità dello studio, che può fornire all’Agenzia delle Entrate, uno dei più importanti enti pubblici italiani, sia per numero di dipendenti, sia per la centralità della funzione che svolge nel sistema pubblico, ossia la gestione delle entrate erariali e il contrasto all’evasione fiscale, una diagnosi sulla propria cultura organizzativa.

Tali conoscenze potranno rappresentare un bagaglio utile per intraprendere azioni gestionali strategiche, al fine di affrontare il processo di integrazione con l’ex Agenzia del Territorio, ancora in atto.

I dati e le riflessioni scaturiti da questo lavoro, inoltre, assumono ancora maggiore valore, in funzione di un ulteriore processo di trasformazione organizzativa che l’Agenzia delle Entrate avvierà a partire dal 1° luglio 2017, dopo la fusione con l’Agente della Riscossione, Equitalia, prevista dal legislatore².

La conoscenza della propria cultura, dei punti di forza, delle aree di miglioramento, diventa un requisito irrinunciabile per evitare o anticipare problemi di scelta strategica, in quanto variabile importante nei processi di diversificazione, cambiamento, ecc. (Ansoff, 1979).

Il contributo che segue si articola in quattro capitoli.

Il primo capitolo affronterà il tema del mutamento nelle organizzazioni, attraverso una rassegna delle più importanti ricerche, che hanno interessato sia l’ambito pubblico, sia il settore privato. In particolare, saranno presentate le diverse “tipologie” di cambiamento organizzativo, gli attori coinvolti, le variabili che “spingono” il cambiamento e i fattori di “resistenza”, i principali modelli di *change management* e il ruolo della comunicazione nei processi di trasformazione organizzativa.

Il secondo capitolo è dedicato al tema della cultura organizzativa: i paradigmi di riferimento, le funzioni, i livelli che la costituiscono, i modelli per studiarla e “interpretarla”.

² Decreto Legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Decreto Fiscale collegato Legge di Bilancio 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 2 dicembre 2016, n. 282 insieme alla Legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 225).

Il terzo capitolo, propedeutico allo studio del caso condotto nel quarto capitolo, descrive il “mondo” Agenzie fiscali, con un focus sull’Agenzia del Territorio e sull’Agenzia delle Entrate, dal momento dell’istituzione, sino ad oggi. Nello specifico, una lettura “documentale” cercherà di tratteggiarne le caratteristiche distintive, le strutture, le funzioni.

L’ultimo capitolo rappresenta il cuore di questo lavoro: per mezzo di strumenti di indagine, sia quantitativi che qualitativi, saranno esplorate le culture organizzative di questi due enti, al fine di acquisire informazioni utili che, guidate teoricamente, possano aiutare a gestire la questione dell’integrazione interna (Schein, 1985).

CAPITOLO I

IL CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO

1.1 Il cambiamento nelle organizzazioni: definizioni “anticipatorie” del cambiamento organizzativo

Il cambiamento costituisce un fenomeno universalmente presente nell’esperienza delle organizzazioni di tutti i tempi e di tutti i tipi (Rebora e Minelli, 2007). Per tale ragione, nel corso degli anni, il cambiamento nelle organizzazioni è stato oggetto di attenzione da parte di molti studiosi, afferenti peraltro a diverse discipline, verosimilmente proprio a causa della complessità del fenomeno e dei molteplici punti di vista da cui lo stesso può essere affrontato. Si riportano di seguito alcune definizioni:

- “Il cambiamento è una temporanea instabilità che agisce sull’equilibrio esistente” (Lewin, 1951);
- “Il cambiamento è un fenomeno che ha un aspetto tecnico e uno sociale: l’aspetto tecnico del cambiamento consiste nel realizzare una modificazione nei consueti procedimenti meccanici del lavoro [...]; l’aspetto sociale del cambiamento si riferisce al modo in cui le persone, che sono direttamente coinvolte nello stesso processo di cambiamento, pensano che esso modificherà le loro radicate relazioni nell’organizzazione” (Lawrence, 1954);
- “Il cambiamento ha due fonti: il mutato *input* dall’ambiente esterno e le tensioni interne al sistema” (Katz e Kahn, 1968);
- “Il cambiamento ha come risultato il conseguimento di nuove modalità di azione, di nuovi valori e atteggiamenti per significativi gruppi di individui, membri dell’organizzazione” (Schein, 1985);
- “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” (Bennis, 1972);
- “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 *leader* che amano il rischio” (Sofer, 1973);

- “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” (Rice, 1974);
- “Il cambiamento induce maggior interesse e coinvolgimento per orientare e gestire interventi finalizzati a trasformare e sviluppare l’organizzazione, e aumenta l’esigenza e il bisogno di disporre di strategie efficaci coerenti con sempre più impegnative sfide di cambiamento” (Beckard e Harris, 1977);
- “Il cambiamento è trasformazione di un sistema d’azione [...] una operazione che mette in gioco la capacità di gruppi diversi, impegnati in un sistema complesso, a collaborare in modo diverso nella stessa azione [...] una scoperta e una costruzione umana [...] la rottura di circoli viziosi già istituiti” (Crozier e Friedberg, 1978);

Quelle appena illustrate sono le principali definizioni di cambiamento, che Quaglino (1990) definisce “tautologie definitorie”, “prodromi” di quelle che sono le teorie più recenti sul cambiamento organizzativo.

1.2 Il cambiamento organizzativo: un processo dinamico

Per cambiamento organizzativo intendiamo un insieme di azioni orientate verso un obiettivo di mutamento dell’organizzazione. Si tratta, pertanto, di un “percorso che conduce l’organizzazione dallo stato A allo stato B: nel duplice aspetto di ciò che individua il secondo per differenza rispetto al primo (il contenuto del cambiamento) e di ciò che viene “agito” per passare dal primo al secondo (il processo di cambiamento)” (Quaglino, 1990). George e Jones (2002) considerano il cambiamento organizzativo come “il movimento di un’organizzazione dal presente stato a uno stato futuro/desiderato necessario per aumentare la sua efficacia”. Le organizzazioni attuano mutamenti utili al fine di migliorare il loro funzionamento, per aumentare la propria efficacia ed essere più efficienti. Per farlo possono cercare di modificare il proprio apparato tecnico, definire nuovi obiettivi, attività, strumenti, o ancora intervenire sul “fattore umano”. In queste definizioni, il cambiamento viene interpretato come un processo dinamico, una forma naturale e positiva di “sviluppo delle organizzazioni”, il cui svolgimento diventa necessario per riportare il sistema in equilibrio; un equilibrio basato sulla coerenza tra variabili organizzative e variabili ambientali (Costa e

Nacamulli, 1996). Ogni cambiamento ha un cosa, un chi, un dove e un quando, un perché e un come. Il *cosa* identifica le idee, i processi e i concetti che vengono mutati. Il *chi* del cambiamento si riferisce ai soggetti coinvolti, siano loro interni o esterni, agenti che contribuiscono o che subiscono il cambiamento. Il *dove* indica il campo nel quale avviene il cambiamento, che non corrisponde solo al luogo fisico, geografico, ma anche alla cultura di appartenenza e al contesto psicosociale e politico dove mutano i valori e le credenze. Anche il *quando* dipende dal contesto: il tempo, infatti, si definisce a partire da una fase iniziale durante la quale si percepisce che qualcosa sta cambiando e si protrae in tutte le fasi successive, a partire dalla pianificazione, fino al conseguimento dell'obiettivo iniziale. Il *perché* si distingue in una motivazione dettata da cause esterne, dovute al mercato e al contesto di riferimento, e in una intrinseca all'organizzazione, ossia legata agli scopi per i quali si progetta un mutamento. Infine, il *come* si riferisce alle modalità specifiche attraverso cui si attuano questi cambiamenti (Piccardo e Colombo, 2007).

Per quanto riguarda i “motori” del cambiamento, Daft e Noe (2001) individuano tre tipologie di spinte al cambiamento:

- 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, il cambiamento delle caratteristiche della forza lavoro, le pressioni socio-politiche e gli eventi critici che possono riguardare un momento storico (Argentero, Cortese, e Piccardo, 2009) e (Kreitner e Kinicki, 2004);
- le *spinte interne* si riferiscono alla singola specificità organizzativa (livello micro) e possono essere individuate nei problemi connessi alla gestione delle risorse umane (fiducia, soddisfazione e motivazione lavorativa, tasso di assenteismo, livello di turnover), nei comportamenti organizzativi (stile di leadership, relazionali) e nelle decisioni manageriali;
- le *spinte individuali*, ad un livello ancora inferiore, riguardano i percorsi di carriera soggettivi dentro il mercato del lavoro e le strutture organizzative (Argentero, Cortese, e Piccardo, 2009).

1.3 Gli oggetti del cambiamento organizzativo

Quando si parla di cambiamento organizzativo è opportuno soffermarsi sui contenuti di questo cambiamento; con la variabile *cosa* sono stati identificati gli oggetti che vengono mutati.

Daft e Noe (2001) hanno individuato tre oggetti specifici di cambiamento organizzativo:

- il *cambiamento della struttura e delle strategie organizzative* avviene attraverso un processo *top-down*: le scelte sono effettuate ai livelli alti della gerarchia organizzativa in cui il management può attuare modifiche nel sistema delle ricompense, del controllo e del coordinamento;
- il *cambiamento dei processi di lavoro e dell'ambiente lavorativo* riguarda il modo e i luoghi in cui le persone lavorano. Attori di questi cambiamenti sono soggetti esterni che esercitano una forte influenza sull'organizzazione e i top manager che predispongono programmi finalizzati a migliorare la qualità della vita dei lavoratori e i risultati dei processi lavorativi, mediante la progettazione di piani strategici e operativi, la reingegnerizzazione di flussi lavorativi e l'ammmodernamento degli strumenti di lavoro;
- il *cambiamento culturale* si riferisce ai mutamenti nei valori, negli atteggiamenti, nelle norme, nei comportamenti e nelle credenze dei soggetti organizzativi. Attuare questo tipo di mutamento significa intervenire sui pensieri e sulle percezioni dei dipendenti e, di riflesso, sull'intera cultura aziendale.

1.4 Tipologie di cambiamento organizzativo: evoluzione o rivoluzione?

Il cambiamento organizzativo deve essere inteso come un insieme di azioni intenzionali che portano alla pianificazione di interventi per modificare il funzionamento del sistema organizzativo; può essere di diversi tipi in base al fatto che venga pianificato o meno, che comporti una modifica dell'organizzazione parziale o completa, che avvenga secondo diversi gradi di intensità.

Una prima classificazione di cambiamento è quello teorizzato da Weick e Quinn (1999), che hanno suddiviso il cambiamento in discontinuo (episodico) e continuo.

- *Il cambiamento discontinuo (episodico)* è contraddistinto da repentini mutamenti di strategia, di struttura o di cultura organizzativa o di tutti e tre i fattori congiuntamente. Questo tipo di cambiamento può essere causato da eventi interni come il cambiamento del personale o eventi esterni all'organizzazione quali i cambiamenti tecnologici (Grundy, 1993) o dettati da soggetti terzi (ad esempio il legislatore nella Pubblica amministrazione). Per Luecke (2003) il cambiamento discontinuo è un evento che si svolge attraverso iniziative di grandi dimensioni distanti tra di loro che sono seguite da lunghi periodi di consolidamento e di quiete. Secondo l'autore, questo approccio ha il vantaggio di essere chiuso in un arco di tempo predefinito, risultando di conseguenza efficace e vantaggioso anche dal punto di vista economico. Al contrario Taylor e Hirst (2001) evidenziano proprio nel ristretto orizzonte temporale in cui avviene il mutamento organizzativo il principale limite del cambiamento episodico, proprio perché i suoi effetti non perdurano nel tempo.
- *Il cambiamento continuo* è secondo Burnes (2009) la capacità delle organizzazioni di cambiare continuamente in modo tale da stare al passo con la rapida evoluzione del sistema in cui la stessa organizzazione è inserita. Le organizzazioni attraverso un processo continuo di piccole e continue correzioni creano un cambiamento sostanziale (Luecke, 2003). Il cambiamento costante è guidato dalla necessità di sopravvivenza dell'organizzazione, a cui sono strettamente connesse la capacità di mantenere lo stato di allerta e quella di agire proattivamente.

Le prime teorie sul *change management* hanno sottolineato l'importanza di alternare momenti statici a momenti dinamici per il buon funzionamento delle organizzazioni e l'impossibilità di essere efficaci o migliorare prestazioni se si trovano in continuo cambiamento (Rieley e Clarkson, 2001). I più recenti approcci al cambiamento organizzativo, invece, tendono ad affermare l'importanza vitale, per le organizzazioni, di essere in grado di attivare continui cambiamenti. Il successo dell'azienda è legato sempre più alla capacità di impegnarsi in un cambiamento continuo che le permetta di adattarsi in modo flessibile alle trasformazioni ambientali (Burnes, 2009).

- *Il cambiamento pianificato e il cambiamento non pianificato.* Bennis (1972), studioso legato al paradigma delle scienze comportamentali, definisce il cambiamento programmato un metodo che, per risolvere i problemi dell'organizzazione, si avvale della tecnologia sociale, ossia l'uso di conoscenze adeguate alla risoluzione dei problemi umani per giungere ad azioni e scelte intelligenti. Il *cambiamento pianificato*, pertanto, prevede uno specifico sforzo da parte degli agenti di cambiamento, dettato dall'esigenza di colmare il *gap* tra lo stato attuale dell'organizzazione e lo stato desiderato. E' la risposta alla percezione di una discrepanza tra lo stato dell'arte e lo stato auspicato: divario che può essere costituito da una problematica reale oppure da un'opportunità da tentare. Il cambiamento programmato è quello sforzo messo in atto per affrontare tale divario, con l'obiettivo di produrre benefici per l'organizzazione e per i suoi attori (Eldrod II e Tippett, 2002). Questo tipo di cambiamento, per essere definito tale, deve essere, sostanzialmente, la risultante di pianificazione e progettazione accurate e deve essere contraddistinto da una volontà condivisa e da un rapporto continuo di collaborazione tra le parti coinvolte. Le organizzazioni che attuano questo tipo di mutamento si trasformano attraverso la pianificazione, svolgendo un ruolo attivo di progettazione. La progettazione non contempla soltanto il livello oggettivo, ma anche quello soggettivo, tenendo in considerazione anche il clima lavorativo. Questa possibilità di cambiamento non è però sempre attuabile: le organizzazioni sono sottoposte a vincoli che, di volta in volta, assumono l'aspetto di norme e regolamenti, impedendo determinate modifiche (Bennis, 1966). Non tutti i cambiamenti, tuttavia, sono frutto dell'intenzione dei soggetti: i *cambiamenti non pianificati* o *accidentali* si verificano spontaneamente e in modo casuale. In questi casi l'organizzazione deve essere in grado, innanzitutto, di minimizzare le conseguenze negative e massimizzare ogni possibile beneficio ottenuto fino a quel momento; successivamente deve progettare un intervento per ristabilire l'equilibrio (Piccardo e Colombo, 2007). In tale caso l'organizzazione deve rispondere a qualche cambiamento esterno non anticipato. Nel cambiamento non programmato la risposta è di tipo adattivo e spesso spontanea (Burke, 2010; Piccardo e Colombo, 2007).

- *Il cambiamento incrementale e il cambiamento radicale.* Schermerhorn, Hunt e Osborn (1997) propongono questa distinzione di cambiamento organizzativo, considerandolo il fattore chiave per la sopravvivenza e il successo sul mercato per molte organizzazioni. Il *cambiamento radicale* è un'esperienza totalizzante, che impatta sull'impresa nel suo complesso; è tipicamente la conseguenza di eventi critici quali, accorpamenti, fusioni, rilevamenti o fallimenti. Consiste in processo di transizione da uno stato A ad uno stato B (totalmente diverso) dell'organizzazione, un vero e proprio cambiamento paradigmatico. Si attua con l'annullamento della natura e dell'assetto iniziale dell'organizzazione: tutto si mette in discussione per giungere a situazioni totalmente nuove. La drasticità di questi cambiamenti sottopone l'organizzazione a elevate resistenze e crea molti margini di incertezza. Il *cambiamento incrementale*, invece, è contraddistinto da un mutamento meno rivoluzionario, poiché spesso costituisce un'evoluzione dell'organizzazione che, ad esempio, introduce al suo interno nuovi processi produttivi, sistemi manageriali e tecnologie. Consiste, pertanto, in aggiustamenti saltuari, modifiche "centellate" per risolvere problematiche o cambiare parte di un sistema più ampio; si verifica, ad esempio, in situazioni in cui devono essere ridotte posizioni dirigenziali intermedie nella struttura gerarchica, o ancora quando devono essere mutate alcune fasi del lavoro. Questa tipologia di cambiamento trova la sua spinta iniziale nell'analisi della situazione esistente, individua i punti di debolezza e le possibili aree di miglioramento e pianifica la realizzazione di azioni mirate a correggere le inefficienze riscontrate e a cogliere nuove potenzialità dell'organizzazione. Il cambiamento incrementale è spesso dettato dal paradigma del miglioramento continuo, ossia piccole mutazioni a parti e processi dell'organizzazione che complessivamente possono essere le componenti di un eventuale cambiamento rivoluzionario. Oltre il 95% dei cambiamenti organizzativi sono di tipo incrementale, rimanendo evolutivi fino a che gli stessi non impattino sui valori, sulla cultura e sulla struttura più profonda dell'organizzazione: una deviazione più importante come un cambiamento nella *mission* organizzativa non potrà definirsi cambiamento incrementale (Burnes, 2009). La preponderanza di cambiamenti incrementali rispetto a quelli rivoluzionari è dovuto alla "filosofia" con cui la maggior parte delle

organizzazioni si approccia al cambiamento: non un evento improvvisato, bensì un percorso attuato nei tempi giusti per prevenire momenti di crisi, gestire i mutamenti del contesto esterno in cui l'organizzazione è inserita o anticipare concorrenti particolarmente innovativi. Le organizzazioni che gestiscono il cambiamento secondo quest'ottica salvaguardano la loro *mission* migliorando i propri processi e, al contempo, realizzano una manutenzione costante della loro *vision*, calando l'organizzazione in possibili orizzonti futuri. Il successo del cambiamento, in entrambi i casi, dipende dagli agenti che vivono e supportano il cambiamento. Questi agenti, interni o esterni all'organizzazione, possiedono le giuste abilità e competenze per gestire il potere e per guidare e facilitare il cambiamento. Gli agenti interni sono soggetti che occupano posizioni di rilievo all'interno della gerarchia di comando e che agiscono tutte le *skills* comportamentali necessarie, tra cui l'influenza e la *leadership*, per veicolare i contenuti del cambiamento favorendo la sua realizzazione. Gli attori esterni sono invece consulenti/ricercatori/professionisti che mettono a disposizione il loro *know how* per guidare il cambiamento pianificato. In base agli obiettivi specifici del cambiamento, quindi, entreranno in azione agenti interni o esterni; quelli esterni presentano il vantaggio di un punto di vista distaccato e oggettivo utile per realizzare un vero e duraturo cambiamento nei modelli lavorativi esistenti; quelli interni sostengono l'importanza di attuare un cambiamento mediato da una persona che conosca perfettamente l'impresa, con un potere legittimato, che susciti fiducia e affidamento (Bennis, 1966).

Un ulteriore classificazione delle tipologie di cambiamento è presentata in letteratura da Kreitner e Kinicki (2004): questi studiosi hanno posizionato il cambiamento organizzativo lungo un *continuum* che prende in considerazione quattro variabili: 1) il diverso grado di complessità aziendale; 2) i costi al quale l'impresa viene sottoposta; 3) le incertezze che colpiscono i dipendenti di imprese che mutano il loro assetto; 4) le resistenze interne ed esterne che insorgono. In particolare:

- il *cambiamento adattivo* posto all'inizio del continuum è caratterizzato da un basso livello di tutte e 4 le variabili. E' contraddistinto da cambiamenti

famigliari che non richiedono interventi particolari alla struttura e alla gestione dell'impresa. Non necessità di particolari azioni di facilitazione;

- il *cambiamento innovativo* si posiziona a metà del *continuum* e comporta prioritariamente l'introduzione di nuove pratiche organizzative; i costi, le incertezze e le resistenze che scaturiscono da questi mutamenti sono di medio livello. Deve essere gestito con cautela;
- il *cambiamento radicale*, che ritroviamo alla fine del *continuum*, si caratterizza per un alto livello di complessità, costi, incertezza e resistenza al cambiamento da parte degli agenti organizzativi. Le competenze professionali relative al *change management* devono essere particolarmente elevate poiché in questi casi si è in presenza sia di mutamenti che riguardano i valori guida e la cultura aziendale, sia di nuove pratiche che riguardano l'intero settore aziendale, le quali, per risultare efficaci, devono essere introiettate e apprese dal pubblico interno nel breve periodo successivo al cambiamento.

Relativamente al grado di intensità con cui i cambiamenti possono investire le organizzazioni Bartunek e Moch (1987) hanno distinto:

- *cambiamento di primo grado*, relativo alle modifiche incrementali degli schemi interpretativi condivisi, come ad esempio l'adozione di nuove routine;
- *cambiamento di secondo grado*, che riguarda modifiche sostanziali degli schemi interpretativi condivisi, come nei casi in cui avviene l'implementazione di una nuova visione strategica;
- *cambiamento di terzo grado*, in cui si assiste alla profonda alterazione o sostituzione degli schemi interpretativi condivisi, come nei casi di accorpamenti, fusioni o acquisizioni.

1.5 I soggetti del cambiamento organizzativo: protagonisti (interni ed esterni, attivi e passivi)

Appare evidente in quasi tutte le definizioni esposte nei paragrafi precedenti come l'aspetto soggettivo rappresenti un punto cruciale nel processo di cambiamento. Per Butera (1990), 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. I soggetti che all'interno dell'organizzazione promuovono, realizzano o "subiscono" il cambiamento sono definiti agenti del cambiamento. Nella concezione comune, il ruolo principale di agente del cambiamento è ricoperto dai consulenti aziendali, soggetti esterni all'organizzazione che sono potenzialmente in grado di potere attuare scelte ottimali nel processo di cambiamento, poiché "vergini" alle dinamiche organizzative interne e non influenzati dal clima, dalla cultura e dalle relazioni aziendali. Accanto ai consulenti e ai portatori di interesse esterni (anche essi destinatari dei processi di cambiamento come il pubblico interno all'organizzazione) riveste un ruolo strategico la classe dirigente e il personale interno, il cui intervento risulta fondamentale in tutte le fasi del cambiamento, soprattutto se è inteso nella sua concezione di evento dinamico e continuo per la sopravvivenza dell'organizzazione. Non esiste mobilitazione degli attori intorno a un progetto, una responsabilizzazione attiva delle persone, senza un loro coinvolgimento come agenti del cambiamento. Se si vuole che l'organizzazione evolva come un sistema e non come un insieme eterogeneo di parti sconnesse tra loro, è necessario che le amministrazioni individuino nel personale la principale fonte di valore aggiunto: il fattore chiave, nei processi di cambiamento organizzativo, è proprio la funzione di gestione delle risorse umane. La strategia di cambiamento deve far leva in modo deciso sulla valorizzazione e il riconoscimento dei contributi forniti dai singoli (Russo e Silvestri, 2012).

R. Cesaria (1996) ha attribuito un'etichetta ai soggetti che a diverso titolo entrano a far parte di un processo di cambiamento, distinguendo, in prima battuta tra le figure di *change makers* e quelle di *change agents*. I *change makers* sono rappresentati dal top management dell'organizzazione e sono i responsabili del cambiamento: lo promuovono e lo attuano con i propri comportamenti organizzativi, gli stili comunicazionali e gli atteggiamenti coerenti con il nuovo assetto a cui mira il cambiamento. I *change agents* sono i veri operatori del cambiamento organizzativo, occupandosi prevalentemente della pianificazione, dell'individuazione degli strumenti necessari e delle azioni finalizzate al cambiamento. Tra questi ultimi, un'ulteriore distinzione evidenzia i diversi ruoli che è possibile ricoprire all'interno dell'organizzazione:

- gli “innovatori”, portatori delle idee che guidano il *new deal* dell’organizzazione, nonché proponenti dei nuovi assetti e dei relativi processi lavorativi;
- gli “analisti”, ossia gli agenti che si occupano della fattibilità del cambiamento, della pianificazione del piano di interventi, sulla base delle risorse disponibili e dei modelli progettuali di riferimento;
- le “guide”, coloro che siedono in prima linea nel processo di cambiamento, con competenze pratiche, capaci di mobilitare il personale intorno al progetto di riorganizzazione: assegnano obiettivi e compiti individuali, monitorando il raggiungimento degli obiettivi comuni.

E’ bene ricordare che diversi *change agents* possono ricoprire anche più ruoli e che spesso esiste una compresenza di gestori e operatori del cambiamento di appartenenza interna o esterna all’organizzazione.

In letteratura, un’ulteriore suddivisione dei soggetti che sono interessati dal cambiamento organizzativo (*stakeholders*) è quella presentata da Freeman (1984) che li suddivide in due gruppi:

1. gli *stakeholders* primari, ossia i portatori di interesse diretti del sistema organizzativo:
 - a. il management (dirigenti nel settore pubblico), tra cui si instaura il confronto circa la definizione dei nuovi indirizzi di gestione;
 - b. il personale coinvolto, interessato dal cambiamento organizzativo e culturale seguente all’operazione;
 - c. i clienti (cittadini/utenti), sui quali si rifletterebero eventuali cambiamenti nel sistema e nei servizi;
 - d. i fornitori, i cui rapporti potrebbero subire variazioni o cessare completamente, a seguito delle scelte della nuova organizzazione;
 - e. i sindacati, impegnati nelle negoziazioni per salvaguardare gli interessi dei dipendenti;
 - f. gli altri enti/aziende (interlocutori istituzionali), che operano in regime di concorrenza (o *partnership*) con l’organizzazione.
2. gli *stakeholders* secondari, che popolano il contesto in cui l’organizzazione opera, che non subiscono conseguenze dirette dal processo di cambiamento, ma che possibilmente esercitano poteri d’influenza:

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

Se si tiene in considerazione l'oggetto primario di interesse di questo studio – la pubblica amministrazione - Dell'Aringa e Della Rocca (1999) hanno sottolineato come le esperienze di altri paesi mostrano che i cittadini, i dirigenti e il personale delle amministrazioni sono una risorsa formidabile per attuare il cambiamento. Nonostante la partecipazione dei cittadini e del personale ai cambiamenti delle organizzazioni pubbliche sia ancora numericamente limitato, risulta comunque un fattore essenziale per ri-orientare e valorizzare le risorse di intelligenza, passione e competenza presenti nelle amministrazioni. Garzella (2005) attribuisce al *management* la responsabilità del successo del cambiamento: il *top management*, in particolare, deve possedere le competenze non solo per sviluppare la strategia, ma soprattutto deve sapere “impersonare” e veicolare il cambiamento; utilizzando tutti gli strumenti e i canali comunicativi di cui dispone deve essere in grado di trasmettere un clima di fiducia e cooperazione. Al *middle management*, invece, tocca il compito di far attuare le decisioni del vertice e mediare per prevenire o risolvere le problematiche provenienti dalla base. In assenza di queste azioni, anche una buona strategia può trasformarsi in un insuccesso a causa dell'incoerenza tra le azioni poste in essere e i messaggi veicolati.

Per concludere la rassegna delle teorie sul *chi* del cambiamento organizzativo è interessante presentare la distinzione di ruoli associati al cambiamento organizzativo di Merlyn e Parkinson (1995), citati durante lo studio di Cavada del 2014, incentrato sulla riorganizzazione di un'amministrazione pubblica di ridotte dimensioni (ASL). Gli studiosi, concentrandosi in particolare sulle aziende sanitarie pubbliche hanno individuato i seguenti “attori” del cambiamento:

- i *change advocates* (fautori del cambiamento) sono coloro che muovono verso il cambiamento, ma non detengono il potere per attuarlo. La loro azione consiste nell'attività di *lobbying* e nella ricerca di una *sponsorship*, che supporti la loro idea di cambiamento;

- gli *initiating sponsor* (sponsor promotori) sono individui o gruppi di persone, tipicamente facenti parte dei vertici aziendali, che hanno il potere di legittimare e determinare il cambiamento. L'attività di sponsorizzazione è finalizzata prioritariamente al coinvolgimento e alla motivazione degli operatori interessati al cambiamento. Per essere efficace, la *sponsorship* deve essere sostanziale, quindi attiva ed esplicita. Lo sponsor ha, altresì, accesso alle risorse umane/finanziarie; è un ruolo che può essere ricoperto da persone che detengono un certo livello di potere, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, che deve essere visibile e noto all'interno dell'organizzazione;
- gli uffici di supporto, attraverso le diverse funzioni che gestiscono (risorse umane, programmazione e controllo di gestione), devono monitorare il processo di cambiamento organizzativo, sia dal punto di vista dei risultati tangibili e degli obiettivi intermedi raggiunti, sia fungendo da cartina tornasole sul clima collettivo e sugli umori individuali sorti a seguito del cambiamento in atto;
- i *change agents* (gli agenti del cambiamento) devono avere un bagaglio strutturato di *soft skills* (*team building*, *problem solving*, influenza) per essere efficaci "portatori" del cambiamento. Normalmente questo è il ruolo del *middle management* o di funzionari apicali addetti alle attività di supporto strategico (comunicazione interna e relazioni esterne, formazione, sviluppo del personale);
- i consulenti esterni (ruolo facoltativo), nel caso in cui prendano parte al processo di cambiamento, vengono assoldati principalmente nelle fasi istruttorie di analisi e nelle fasi intermedie di monitoraggio. Sono spesso coadiuvati da un facilitatore interno che, operando come sponsor continuatore (*sustaining sponsor*), è colui che porta a destinazione il cambiamento (Valentino, 2004);
- i *change recipients* (destinatari del cambiamento): sono persone o gruppi ai quali si chiede di modificare le loro conoscenze, abilità, atteggiamenti o comportamenti. Possono essere interni all'organizzazione, come ad esempio il personale ai piedi della filiera produttiva, sia i pubblici esterni che interagiscono direttamente o indirettamente con l'organizzazione.

1.6 Alcune variabili soggettive che influiscono sul cambiamento

In letteratura si individuano diverse variabili che impattano sui cambiamenti organizzativi, le quali, se gestite opportunamente, possono influenzarne l'esito.

- La prima da tenere in considerazione è l'*identificazione organizzativa*. Si tratta, in particolare, del processo mediante il quale le persone delineano un concetto di sé a partire dalla propria appartenenza all'organizzazione (Pratt, 2001). Gli individui con una spiccata identificazione organizzativa associano a questa appartenenza valenze ed emozioni positive. Per alcuni autori, un'elevata appartenenza porta i dipendenti ad agire comportamenti di cooperazione, anche in assenza di autorità di controllo, ad attuare atteggiamenti vantaggiosi per l'organizzazione, come il rispetto delle regole, a limitare le loro spinte a cambiare lavoro (Milesi, 2008), a reiterare comportamenti discrezionali, non prescritti e non remunerati, ma vantaggiosi per l'impresa ed essenziali per la sua efficienza, a creare un clima armonioso, a tutelare le risorse materiali dell'organizzazione, a svolgere il proprio lavoro con coscienziosità (Farh, Zhong e Organ, 2004). Il processo di identificazione svolge un ruolo fondamentale anche nella gestione dell'ansia derivante dall'incertezza riguardo la collocazione degli individui nel contesto sociale (Hogg, 2000). In momenti di cambiamento organizzativo, alcune azioni consentono il processo di identificazione con la nuova organizzazione: a) la percezione di continuità tra l'assetto pre-accorpamento e quello post-accorpamento; b) la percezione che la propria organizzazione originaria sia rappresentata in modo soddisfacente; c) la percezione delle relazioni positive tra i gruppi; d) la percezione che il proprio gruppo verrà salvaguardato. A tale proposito Clark, Gioia, Ketchen e Thoman (2010) hanno elaborato delle strategie discorsive che hanno un impatto positivo sul processo di identificazione alla nuova realtà organizzativa: 1) nella fasi iniziali di una fusione i partner devono sospendere le loro identità di partenza per iniziare un processo di cambiamento identitario, sviluppando un'identità transizionale temporanea e ambigua a livello ottimale; 2) l'organizzazione deve promuovere una propria personale immagine, diversa da altre organizzazioni simili, fornendo a coloro che lavorano un'identità chiara basata sulla

condivisione di valori e di pratiche. Se l'organizzazione non riesce a traghettare questi mutamenti, sostenendo l'autostima del personale e promuovendo un'immagine ben definita, il processo di identificazione sarà ostacolato, con ricadute negative, in termini di motivazione e produttività (Milesi, 2008).

- Una seconda variabile che influenza i processi di cambiamento organizzativo è il *commitment*, ossia l'attaccamento che il personale ha nei confronti della propria organizzazione. Meyer e Allen (1997) hanno individuato tre componenti che descrivono il legame psicologico dell'individuo all'organizzazione: 1) la componente affettiva (*affective commitment*), ossia le motivazioni intrinseche dei dipendenti e dei loro sentimenti che con l'impresa condividono norme e valori. Le persone con un forte commitment affettivo continuano a lavorare per la stessa organizzazione perché vogliono farlo; 2) la componente di continuità (*continuance commitment*) è il risultato di una valutazione dei costi-benefici associati all'interruzione del rapporto di lavoro e rappresenta l'aspetto utilitaristico dell'appartenenza. I dipendenti con un forte commitment di continuità restano a lavorare per l'impresa perché ne hanno bisogno; 3) la componente normativa (*normative commitment*) corrisponde al legame basato su sentimenti di obbligo e responsabilità morale verso l'organizzazione. Le persone con un forte commitment normativo continuano a lavorare per l'impresa perché è un loro dovere. Il commitment può svilupparsi non solo verso la propria organizzazione, ma anche nei confronti della propria occupazione, della carriera personale, del gruppo di lavoro e del leader (Meyer e Allen, 1997). In contesti di cambiamento, il commitment affettivo, verso i manager, risulta fondamentale: la comunicazione interattiva e continua da parte del capo nei confronti del personale influenza il commitment dei collaboratori, perché rafforza la visione di quali valori sono importanti e quali obiettivi devono essere raggiunti per la sopravvivenza dell'organizzazione. Una valutazione positiva della comunicazione manageriale, che includa l'ascolto dei collaboratori e il ritorno tramite feedback, genera fiducia, di primaria importanza per creare commitment organizzativo: se il responsabile riesce a creare con il dipendente un legame emotivo, oltre che razionale, allora il dipendente aumenta il suo legame con l'azienda poiché si sente considerato e compreso.

- Una variabile diffusa nei contesti di cambiamento organizzativo è la *percezione di incertezza*, che scaturisce principalmente dall'assenza di informazioni chiare e precise su ciò che sta accadendo in azienda. Per Milliken (1987) l'incertezza rappresenta l'incapacità di ogni individuo di predire qualcosa con precisione; per Schweiger e DeNisi (1991), l'incertezza può essere causata da diverse fonti, quale la possibilità di un licenziamento, la riduzione dello stipendio, la mancanza di possibili opportunità di promozione, i cambiamenti relativi alla cultura organizzativa; Bordia (2004) la distingue in tre fattori: strutturale, strategica e relativa al lavoro. L'*incertezza strutturale* riguarda le modifiche al funzionamento interno dell'organizzazione, alla catena di comando, allo stato delle unità di lavoro, alle politiche e alle pratiche organizzative (Buono e Bowditch, 1989). L'*incertezza strategica* si riferisce ai problemi a livello organizzativo, come le ragioni del cambiamento, la pianificazione e la direzione della futura organizzazione, la sua sostenibilità, che riflette la mancanza di una chiara visione o di una strategica direzione da parte dei manager dell'impresa (Bordia *et al.*, 2004). L'*incertezza legata al lavoro* concerne la sicurezza del lavoro, le opportunità di promozione, le modifiche al ruolo di lavoro. Le incertezze legate al lavoro scaturiscono dall'introduzione di nuove tecnologie, di nuove modalità operative, da cambiamenti nei ruoli. I tre tipi di incertezza si influenzano tra loro: incertezza strategica e strutturale contribuiscono ad aumentare l'incertezza legata al lavoro; tuttavia, è il secondo tipo di incertezza che ha l'impatto più profondo sulla capacità dei lavoratori di affrontare il cambiamento organizzativo. In tali contesti, per ridurre l'incertezza è indispensabile un gestione strategica della comunicazione aziendale, che deve veicolare contenuti certi in modo tempestivo, credibile ed affidabile, contribuendo ad aumentare nei dipendenti il controllo personale e aiutandoli a gestire il cambiamento (Miller, 1981). Questo coinvolgimento dei lavoratori porta benefici di diverso genere, come l'accettazione o l'apertura verso il cambiamento e atteggiamenti migliori da parte dei dipendenti (Sagie e Koslowsky, 1996) e riduce lo stress fisico e psicologico (Bordia *et al.*, 2004).
- La percezione di incertezza è strettamente connessa alla *percezione di mancanza di controllo* che i dipendenti possono esercitare sul loro lavoro. Per percezione

di controllo Greenberger e Strasser (1986) intendono la convinzione che un individuo ha relativamente alla sua possibilità di determinare un cambiamento nella direzione la lui desiderata. Specialmente in contesti di cambiamento organizzativo, la percezione di controllo correla positivamente con la possibilità di prevedere e gestire il cambiamento (Ashforth, 2001), mentre correla negativamente con l'ansia, la preoccupazione psicologica, l'impotenza percepita e la diminuzione delle performance lavorative (Bordia *et al.*, 2004). Il controllo percepito può mediare la relazione tra l'incertezza e l'ansia e tra l'incertezza e la preoccupazione psicologica. Dinanzi a cambiamenti prevedibili i dipendenti possono agire comportamenti anticipatori allo scopo di facilitare il processo e esercitare un controllo su di esso (Taylor, 2013); se il cambiamento lavorativo è inaspettato si avranno conseguenze negative sul benessere della persona. Un altro aspetto che influisce sulla percezione del controllo è la percezione del possesso delle competenze necessarie per affrontare il cambiamento, eventualmente da acquisire attraverso la formazione e lo studio. La percezione di non possedere le competenze adeguate per affrontare le ostilità conduce le persone ad autoconvincersi che non ci siano possibilità per migliorare la propria condizione e questo contribuisce a peggiorare la percezione di non poter esercitare un controllo sul cambiamento in corso (Milesi, 2008).

- Un'ultima variabile che deve essere tenuta in considerazione nei processi di cambiamenti organizzativi è l'*empowerment*, ossia la "concessione" del potere alle persone (Menon, 2001). A livello organizzativo si tratta di investire il lavoratore del potere che può esercitare su sé stesso. A livello individuale l'*empowerment* si declina in tre dimensioni: 1) *Il controllo percepito* si ottiene attraverso la delega, la maggiore partecipazione, la fornitura chiara e trasparente di informazioni e risorse; i dipendenti si sentono più sicuri e in grado di controllare il loro ambiente (House, 1988). 2) *La competenza percepita* è la risultante di strategie che migliorino le convinzioni di autoefficacia, attraverso lo sviluppo di una leadership partecipativa che ispiri fiducia e che supporti l'identificazione organizzativa (Menon, 2001). 3) *L'interiorizzazione degli scopi*, ossia l'allineamento degli obiettivi e della missione dell'organizzazione alle convinzioni e agli atteggiamenti dei singoli; per farlo è necessario agire

pratiche di leadership trasformazionale che stimolino la partecipazione e il coinvolgimento del personale nel processo di trasformazione dell'organizzazione (Burns, 1978).

1.7 Le resistenze al cambiamento: ulteriori spunti

La resistenza al cambiamento è una caratteristica tipicamente umana e comprende una serie di atteggiamenti e comportamenti individuali o collettivi che riflettono la mancanza di supporto nei confronti del mutamento in atto. Per Piccardo e Colombo (2007), le resistenze riducono l'efficienza organizzativa e le possibilità di sopravvivenza dell'impresa; possono essere sia attive che passive. Le prime si manifestano, per esempio, attraverso scioperi e manifestazioni pubbliche, le seconde attraverso scarso impegno, assenteismo o, nella forma più blanda, disinteresse (Galardi, 2008). Le resistenze al cambiamento di matrice individuale sono legate, come già detto, ai sentimenti di incertezza e insicurezza, alla selezione percettiva delle informazioni e alla forza delle abitudini. Gli individui tendono a resistere ai mutamenti quando percepiscono una minaccia alla propria sicurezza e hanno paura di trovarsi in situazioni difficili. L'insicurezza rimanda alla paura di cambiare le consuete attività lavorative, il proprio ruolo o di perdere il lavoro. Viene, altresì, messo in discussione il senso di autoefficacia (Bandura, 1997), e di conseguenza il benessere psicologico.

L'incertezza e la mancanza di informazioni chiare sul futuro dell'impresa causano resistenze al cambiamento, anche se questo è riconosciuto come effettivamente necessario (Daft e Noe, 2001). Più a lungo si mantiene lo stesso ruolo all'interno dell'azienda, più è difficile accettare delle modifiche poiché l'individuo percepisce una minaccia alla propria identità occupazionale (Benton, 1995) a cui è correlato un forte senso di sicurezza psicologica. Oltre alle resistenze psicologiche, Benton (1995) delinea anche tutta una serie di resistenze che definisce economiche, poiché riconducibili a quattro tipi di timori: disoccupazione, retrocessione, riduzione dell'orario di lavoro e di conseguenza dello stipendio, aumento del carico di lavoro senza un aumento degli incentivi. Assenteismo e turnover rappresentano i segnali di questo disagio. La resistenza al cambiamento è correlata anche alla concezione di se stessi e alla tolleranza del rischio: queste due caratteristiche sono interdipendenti perché gli individui che

possiedono un concetto positivo di sé e un'elevata autostima sono più tolleranti al rischio rispetto agli altri. I soggetti con queste caratteristiche, infatti, tendono a gestire il cambiamento organizzativo in modo meno problematico (Galardi, 2008). Quando il cambiamento minaccia gli schemi utilizzati e consolidati abitualmente per selezionare informazioni coerenti con le proprie opinioni, quando il cambiamento minaccia le consuetudini, sotto forma di comportamenti ormai radicati, si attivano le resistenze (Burke, 2010). Oltre alle resistenze individuali, nelle organizzazioni si sviluppano anche delle resistenze di gruppo al cambiamento; il gruppo è un'entità a sé stante con le sue regole, valori, norme, obiettivi, comportamenti ecc.; quando il mutamento minaccia il gruppo, questo reagisce e si oppone, tentando di mantenere l'equilibrio (Benton, 1995). Quando il mutamento è percepito come occasione per conferire più potere ad alcuni individui rispetto ad altri si possono attivare delle forti resistenze di opposizione e ostruzionismo. Quando l'organizzazione ha una struttura gerarchica rigida e una centralizzazione del potere decisionale gli individui manifestano una resistenza maggiore al cambiamento data l'incapacità di sviluppare nuovi comportamenti e competenze per affrontare la cosa (Galardi, 2008). La cultura organizzativa può rappresentare una fonte di resistenza quando il cambiamento ne minaccia valori e norme; gli individui tendono a resistere quando il cambiamento spinge alla modifica di comportamenti che hanno un valore collettivo e che sono stati adottati e consolidati nel tempo; così come i livelli di produttività, normalmente influenzati positivamente dal gruppo, che possono subire gravi cali in casi di mutamento non condiviso. I membri di un gruppo possono unirsi per preservare lo *status quo* e proteggere i propri interessi anche a discapito dell'interesse di altri gruppi; nel prendere decisioni collettive si affidano all'unanimità e perciò se decidono di resistere al cambiamento, è molto difficile riuscire a sradicare le loro convinzioni (Piccardo e Colombo, 2007). In questi casi, il cambiamento potrà avere uno sviluppo positivo laddove i soggetti saranno disponibili a lasciare la propria vecchia identità per acquistarne una nuova o qualora trovino una modalità di trasferimento delle qualità positiva attribuite alla vecchia situazione entro quella nuova. È importante che vengano rispettati, da parte di colui che riveste il ruolo definito di "agente di cambiamento", i tempi di sviluppo di una riflessione in merito alla situazione, in assenza della quale non ci sarà un buon esito del

processo (Morgan 1997). Per l'autore ci sono tre tipizzazioni come reazioni dei gruppi in situazioni ansiogene:

1. *sviluppo di atteggiamenti di dipendenza*. I membri del gruppo tendono ad idealizzare le qualità della persona che hanno assunto come *leader*; in alcuni casi l'idealizzazione avviene nei confronti di un simbolo o un evento del passato. Il gruppo si affida al proprio leader per risolvere i propri problemi o uscire da una situazione ansiogena. Il leader è investito di un ruolo estremamente difficile, e la dipendenza del gruppo nei suoi confronti è carica di aspettative che spesso non possono essere realizzate;

2. *fronteggiamento di situazioni problematiche con atteggiamenti di attesa*. Si sviluppa nel gruppo una sorta di fantasia collettiva che lo pone in attesa di una figura o di un evento che sarà in grado di fronteggiare e risolvere la condizione di crisi;

3. *attuazione della modalità di risposta "attacco e fuga"*. Il gruppo proietta le proprie ansie e le proprie tensioni nei confronti di un nemico esterno che ne costituisce la rappresentazione delle ansie persecutorie inconscie. Tale reazione rappresenta, internamente al gruppo, una forza di coesione molto marcata, seppure distorta, in quanto il gruppo impiega le energie a disposizione per contrapporsi al nemico piuttosto che per individuare le problematiche concrete verso le quali indirizzare l'azione.

Le paure dell'ignoto e del fallimento sono strettamente connesse: non conoscere ciò che accadrà, o se sarà possibile affrontarlo, contribuisce ad opporsi ad ogni trasformazione.

Gli individui costruiscono una barriera per proteggere lo stato di equilibrio, di sicurezza e di soddisfazione raggiunto: anche una remota possibilità di cambiamento, può per questi soggetti rappresentare una minaccia al proprio benessere.

Nell'ambito della pubblica amministrazione, soggetto centrale in questo studio, alle resistenze sopra descritte si uniscono quelle dettate dalle peculiarità che la caratterizzano. Ad esempio, per Crozier (1969), la Pubblica Amministrazione, nel tentativo di aumentare il controllo e l'affidabilità del comportamento dei suoi membri, rischia di esercitare eccessive pressioni sulla loro personalità, creando, conseguentemente, un contesto impermeabile al cambiamento. La relativa resistenza al cambiamento è, pertanto, considerata non una "conseguenza inattesa" dell'organizzazione burocratica, quanto una sua caratteristica prioritaria e strutturale. Tali organizzazioni ricercano l'equilibrio e la funzionalità nell'adozione di comportamenti che tendono a conformarsi alle regole e finiscono per tradursi in meri

circoli viziosi. Si tratta di aspetti che determinano, tra il personale amministrativo, frustrazione, distacco, non partecipazione.

1.8 Modelli di *Change Management*

Il primo modello di *change management* è stato quello proposto da Lewin (1951). Lo studioso definisce il cambiamento come una temporanea instabilità che si imbatte sull'equilibrio dell'organizzazione: equilibrio e instabilità, infatti, esistono e coesistono e si alternano nell'arco di vita dell'organizzazione. Lewin individua 3 fasi nel processo di cambiamento organizzativo:

- a) *unfreezing* (scongelo di norme e strutture). In questa fase, in particolare, si individuano le necessità interne (una diminuzione della prestazione, della soddisfazione e della partecipazione lavorativa) e le opportunità offerte dal cambiamento, quali ad esempio possibili mutamenti nel contesto esterno di riferimento. Chi sta a capo dell'organizzazione dovrà "accendere" il livello di allerta e far sviluppare il senso d'urgenza nell'abbandonare i vecchi paradigmi, affievolendo le possibili resistenze, e crearne di nuovi.
- b) *changing o moving* (cambiamento vero e proprio). Questa seconda fase rappresenta il cuore dell'azione del cambiamento, in cui si delinea la direzione che prenderà il sistema sbilanciato, in tutti i suoi aspetti (attori, compiti, strutture, tecnologie dell'organizzazione). Chi guida il cambiamento deve, innanzitutto, formare un gruppo con autorità e competenza per condurre il processo, sviluppare e descrivere sia la visione del cambiamento, sia la strategia per raggiungerla, oltre che comunicarla al pubblico interno all'organizzazione. Le sottofasi sono, nel dettaglio, le seguenti:
 - modifica della "grandezza/importanza" delle forze che definiscono la situazione iniziale;
 - presentazione di una "precisa direzione di cambiamento";
 - sviluppo di nuovi metodi e processi di apprendimento orientati a nuove attitudini e comportamenti.
- c) *refreezing* (ricongelamento in strutture e regole nuove). Una volta apportate le modifiche organizzative è necessario far sedimentare e consolidare i processi che

descrivono la nuova cultura organizzativa. La cristallizzazione del cambiamento avviene attraverso le seguenti sottofasi:

- rinforzo delle modifiche avvenute, dopo averne accertato costi e benefici;
- ri-creazione e mantenimento stabile del nuovo equilibrio organizzativo generato, ossia passaggio alla routine;
- facilitazione dell'integrazione, eliminando le eventuali difficoltà che minacciano l'istituzionalizzazione del cambiamento;
- facilitazione dell'assimilazione del cambiamento nei singoli individui, attraverso le leve di supporto (formazione, comunicazione, ecc.).

Il modello di cambiamento di Lewin (1951) ha subito, nel corso degli anni, diverse declinazioni da parte di studiosi afferenti a altrettanto distinti ambiti disciplinari. Il modello di Kanter (1983), ad esempio, ricalca pedissequamente il modello precedente attraverso la ridefinizione dei tre passaggi fondamentali:

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

Fuqua e Kurpius nel 1993 elaborano un modello sistemico basato sull'assunto che ogni tipo di cambiamento, in una qualsiasi delle sue parti, provoca modifiche in tutte le altre. Alla base di questo modello abbiamo l'azione congiunta di tre componenti: gli input, gli oggetti e gli output. L'input si riferisce alla *missione* e alla *vision* dell'organizzazione, a partire dalle quali deve rigorosamente discendere il piano strategico di cambiamento. La *mission* rappresenta il perché dell'organizzazione, mentre la *vision* costituisce la direzione verso cui è orientata l'organizzazione, il suo scopo nel lungo periodo. La strategia, considerando i punti di forza e i punti di debolezza interna, le opportunità e le minacce del contesto esterno, deve determinare le direttive del cambiamento. La comparazione tra il potenziale dell'organizzazione e le opportunità di sviluppo permettono di individuare gli obiettivi da raggiungere, e le relative modalità. Gli oggetti del cambiamento rappresentano gli aspetti dell'organizzazione che devono essere trasformati:

- gli aspetti organizzativi (politica aziendale, procedure, organigramma);
- le componenti sociali (cultura organizzativa, gruppi di lavoro, relazioni interpersonali);

- i metodi (processi produttivi, canali, tecnologie);
- gli attori organizzativi (conoscenze, competenze, atteggiamenti, motivazioni, comportamenti).

Gli output costituiscono gli obiettivi finali del processo di cambiamento che si manifestano attraverso i risultati attesi (profitto, soddisfazione dell'utente, qualità, miglioramento del clima interno). Possono essere, infatti, di tre tipi, passando da un livello macro a uno micro, lungo un *continuum*: organizzativo, di gruppo o individuale.

Un ulteriore rivisitazione del modello di *change management* di Lewin (1951) è quello teorizzato da Lussier (2006): alle tre fasi del modello di riferimento, l'autore ne contrappone cinque, mettendo in evidenza, con più enfasi, gli aspetti legati alla gestione del cambiamento:

1. definire il cambiamento (chiarire le finalità e gli ambiti di intervento del cambiamento, tra quelli *strutturali, tecnologici o sociali*);
2. identificare le resistenze al cambiamento (comprendere e gestire le possibili resistenze, messe in atto dagli attori organizzativi);
3. pianificare il cambiamento (progettare e sostenere il cambiamento garantendo la partecipazione dei diversi attori e la supervisione);
4. promuovere il cambiamento (attraverso la diffusione della necessità del cambiamento);
5. controllare il cambiamento (accertarsi se esso sia attivato e mantenuto nel tempo).

In questo modello l'aspetto comunicazionale risulta rilevante: l'esperienza del cambiamento deve essere partecipativa attraverso la sensibilizzazione e la responsabilizzazione degli attori organizzativi.

Uno dei principali contributi agli studi di *change management*, pioniere, per molti aspetti, dei più recenti modelli di cambiamento organizzativo è quello di Kotter (1995), all'interno del quale sono elencate 8 fasi delle trasformazioni organizzative (le prime tre rappresentano la fase di "scongelo" del modello di Lewin (1951), le fasi 4 e 5 costituiscono il "cambiamento", le fasi 6, 7 e 8 corrispondono al "congelamento"):

1. *stabilire il senso dell'urgenza*. Affinché un progetto organizzativo abbia reali possibilità di successo è necessario, non solo che venga condiviso da gran parte dei membri dell'organizzazione, ma anche che se ne avverta l'urgenza. Quest'ultima, infatti, è una condizione necessaria per avviare il processo di cambiamento: più questo è veloce, più

facile è ottenere una condotta in linea con le previsioni. La rapidità del cambiamento è anche inversamente proporzionale alle possibili resistenze che gli attori organizzativi potrebbero mettere in atto;

2. *creare una coalizione guida*. Un'altra chiave di successo del cambiamento organizzativo è il lavoro in team. Secondo Kotter (1995), i veri cambiamenti organizzativi non possono essere dettati esclusivamente da un persona, seppur carismatica, ma necessitano di un gruppo di persone, allineate con il progetto strategico, che siano capaci di condurre gli altri attori organizzativi verso la nuova ipotesi di organizzazione;
3. *sviluppare una vision e una strategia*. La visione, per Kotter (1995), è l'elemento "motivante dell'avvenire perseguito": deve essere ambiziosa ma realista al tempo stesso, precisa per dare certezza, e flessibile per plasmarsi in funzione di problematiche che potrebbero sorgere nel corso del processo di cambiamento. Se bene definita, la *vision* rappresenta il motore del cambiamento, in grado di motivare e mobilitare gli attori organizzativi che prenderanno parte al processo di trasformazione organizzativa;
4. *comunicare la visione del cambiamento*. La sola definizione della visione e della strategia non è sufficiente per assicurare il buon esito del cambiamento. E' necessario diffonderla capillarmente tra tutti gli attori del processo organizzativo, declinando il messaggio in base ai diversi destinatari del cambiamento e in funzione dei canali e dei mezzi di comunicazione che l'organizzazione possiede;
5. *garantire un'azione generale di tutta l'organizzazione*. In ogni processo di trasformazione organizzativa, oltre alle diverse tipologie di resistenza fisiologica al cambiamento, sono presenti ostacoli di varia natura: alcuni dipendono dalla parte cosiddetta *hard* dell'organizzazione (struttura e sistemi), altri dalla parte *soft* (management e relative competenze). Per Kotter (1999) proprio su questa seconda componente si basa il successo o meno dell'operazione: i manager hanno il compito fondamentale di creare le condizioni ottimali che permettano ai membri dell'organizzazione di realizzare questi cambiamenti;
6. *generare risultati di breve termine*. E' importante non focalizzarsi esclusivamente sugli obiettivi di lungo termine, ma è necessario cadenzarne di intermedi. Questi dovranno essere celebrati per generare fiducia nel progetto di cambiamento in atto, dare la misura della bontà della strategia complessiva e apportare eventuali azioni correttive;

7. *consolidare i profitti e produrre ulteriore cambiamento*; il processo di cambiamento in quanto ciclico e dinamico non può e non deve essere fermato. Anche all'interno di una strategia già definita di cambiamento organizzativo è possibile attuare modifiche in corso d'opera e ricevere ulteriori spinte. E' garanzia di successo della trasformazione organizzativa in atto il mantenere l'allerta richiesta per l'avvio del processo di cambiamento;

8. *ancorare le innovazioni alla cultura organizzativa*. Per garantire un cambiamento efficace e duraturo, le innovazioni apportate devono essere allineate con la cultura organizzativa, che non si può dettare a priori ma è la risultante dei valori presenti nell'organizzazione e dei comportamenti agiti dai membri della stessa.

Tra le ultime rielaborazioni del modello di Lewin (1951), che concludono questa rassegna, è interessante, per la frequenza della sua applicazione, il metodo ADKAR (5 fasi), sperimentato in oltre 1000 organizzazioni di 59 diversi Stati e presentato in uno studio di Russo (2012) sul cambiamento organizzativo all'interno dell'Agenzia delle Entrate, prima dell'accorpamento con l'Agenzia del Territorio:

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.

1.9 Il cambiamento nella pubblica amministrazione: realtà o utopia?

Crozier nel 1990 ha definito il cambiamento nella Pubblica amministrazione "necessario e impossibile": un paradosso che perfettamente rende l'idea di quanto risulti cruciale una spinta alla trasformazione organizzativa per raggiungere quegli standard di efficacia, efficienza, economicità su cui dovrebbe basarsi l'agire delle organizzazioni pubbliche e quanto allo stesso tempo risulti difficile da attuare a causa della persistenza di una cultura burocratica e formale. Per Tanese (1999), la consapevolezza dell'urgenza di cambiamento ha avuto l'indubbio beneficio di spingere diverse organizzazioni a cercare di darsi un'identità, di 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; cambiamenti che non hanno sempre ottenuto i risultati sperati anche a causa di una assenza, per molti anni, di modelli di *change management* efficaci.

Una prima classificazione dei modelli di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni è proposta da Butera (1990) che distingue tra:

1. il *modello ordinamentale*, il più antico e il più diffuso, attuato nella gran parte dei cambiamenti delle amministrazioni pubbliche dell'Europa occidentale: *in primis*, Germania, Francia e Italia. Secondo questo modello la legge, gli ordini di servizio, le regole scritte con carattere riformatore sono le uniche fonti di innesco del cambiamento: queste nascono da dibattiti politici, elaborazioni, sperimentazione, che a seguito del loro "confezionamento" normativo daranno vita ai processi di riorganizzazione delle amministrazioni;
2. il *modello del "cambiamento osmotico"*, tipico di alcune grandi organizzazioni pubbliche il cui *core business* consiste nell'erogazione di servizi alla collettività, quali, ad esempio, la scuola, la sanità, i servizi sociali. Questo modello è caratterizzato dall'adattare l'intera struttura organizzativa o - per lo più - parti di essa al continuo mutamento degli attori con cui si relaziona e al contesto di riferimento. Tipico è il caso dei cambiamenti che hanno riguardato le metodologie didattiche a seguito delle innumerevoli riforme dettate dai mutamenti nella popolazione degli studenti, della popolazione e degli insegnanti, dalla trasformazione multietnica della società italiana, dai mutamenti culturali e valoriali;
3. il *modello processuale* consiste in programmi di "energizzazione" che tentano di innovare e riformare la pubblica amministrazione. Prende spunto da diverse sperimentazioni di *change management* realizzate per lo più in organizzazioni anglosassoni. Questo modello si basa sulla logica di processo in cui vengono evidenziati obiettivi, mezzi e tempi per l'attuazione del cambiamento organizzativo. Fa leva sull'uso delle *best practice* per condividere il cambiamento con tutti gli attori organizzativi.

Molto più interessante, ai fini di questa ricerca, è la lettura che Tanese (1999) offre delle tipologie di cambiamento organizzativo che hanno riguardato il settore pubblico. L'autore individua quattro approcci alla trasformazione organizzativa sinora

sperimentati nel settore pubblico, non intesi come modelli completi di *change management*, bensì come modalità pratiche per attuare il cambiamento:

a) *L'approccio giuridico-formale*. Il cambiamento organizzativo può avvenire solo a seguito di modifiche all'assetto normativo. La norma è l'unico elemento in grado di generare cambiamento, assicurando la neutralità, l'impersonalità, la trasparenza dell'agire della pubblica amministrazione, la tutela di operatori e cittadini. Per questo motivo deve riguardare tutti gli aspetti del cambiamento: nei settori/ambiti non disciplinati normativamente si possono creare situazioni in cui gli attori agiscono con eccessivi margini di discrezionalità che non danno certezza dell'attuazione dei principi descritti sopra. Un cambiamento deve prevedere, dunque, corpi di legge che diano valore legale alle azioni e muovano le trasformazioni, i cui contenuti siano esplicitati successivamente attraverso regolamenti e linee guida di attuazione. Secondo l'autore un approccio centrato soltanto sulle regole formali, appare ormai del tutto in contrasto le evidenze quotidiane, poiché il proliferare delle norme, crea paradossalmente maggiori spazi di libertà, favorisce e legittima gli atteggiamenti di resistenza al cambiamento, di rigidità amministrativa;

b) *L'approccio strumentale-razionale* si basa sul modello manageriale classico di stampo anglosassone. Questo approccio, che può essere definito razionale/strumentale, opera principalmente sulla matrice obiettivi/mezzi. La strategia di cambiamento, infatti, è declinata in obiettivi da raggiungere plasmando i processi e i mezzi dell'organizzazione. 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 (Ansoff, 1979). Anche questo approccio, per Tanese (1999), alla prova dei fatti si è rivelato limitato e troppo semplificativo, a volte acritico o forzato, poiché non tiene conto delle caratteristiche tipiche e identificative di ogni contesto organizzativo e del fattore umano che attua il cambiamento. Proprio questa attenzione eccessiva alle componenti *hard* dell'organizzazione (strutture, mezzi, processi), a discapito di quelle *soft* (classe dirigente, personale), ha fatto sì che in caso di insuccesso si criticasse prevalentemente la bontà del modello, verosimilmente insistendo sulla ricerca di altre soluzioni più razionali e più raffinate tecnicamente, senza intravedere le cause dettate dai problemi di ricezione del modello o di resistenza

degli attori impegnati nel cambiamento. Per l'autore, un approccio troppo centrato sulle soluzioni - troppo tecnocratico e meccanicistico come lo definiscono Crozier e Friedberg (1978) - è destinato ad incontrare grossi ostacoli nella fase di attuazione;

c) *L'approccio processuale-culturalista*. Per far fronte ai limiti dell'approccio precedente che non intravedeva nella gestione dei processi di adattamento e di reazione dei soggetti i fattori critici per il successo del cambiamento, si è affermato negli anni novanta l'approccio processuale-culturalista, maggiormente centrato sulla dimensione psicologica e culturale del cambiamento (Gagliardi, 1986). Esso ha la peculiarità di ritrovare nella capacità di modificare le mappe cognitive e gli schemi d'azione delle persone la principale fonte del cambiamento, proprio in considerazione della definizione stessa di cultura organizzativa, ossia l'insieme coerente di assunti fondamentali tipici di un dato gruppo che gli consentono di affrontare i suoi problemi di adattamento esterno e di integrazione interna (Schein, 1985). Affinché un cambiamento si realizzi, la partita deve giocarsi sul campo del cambiamento culturale e deve puntare sugli attori dell'organizzazione e sulle loro relazioni interpersonali all'interno del gruppo. I processi di adattamento e di integrazione che gli individui agiscono 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. In questo approccio il cuore del cambiamento diviene l'apprendimento che deve essere promosso dal management a cui non spetta solo il compito di pianificare e progettare, bensì, attraverso l'esercizio delle competenze di leadership e avvalendosi della leva strategica della comunicazione e delle formazioni, quello di condividere, stimolare, guidare. Anche questo approccio non è immune da limiti: l'esperienza può testimoniare innumerevoli casi in cui un cambiamento organizzativo può avvenire indipendentemente dal cambiamento culturale;

d) *L'approccio strategico* nel cambiamento organizzativo si fonda sulla capacità di stimolare l'innovazione e l'apprendimento all'interno dell'organizzazione, in contrapposizione, dunque, con l'approccio precedente in cui queste azioni dovevano essere guidate dall'esterno. La ricerca interna delle leve di cambiamento portano, secondo l'autore, a una maggiore possibilità di successo, proprio sulla base dell'assunto che l'organizzazione non è una macchina da programmare "a priori", tantomeno un

organismo fatto di soggetti manipolabili *tout court*: per Tanese (1999), 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. Alle amministrazioni, a questo punto, partendo dalle proprie culture organizzative, tocca il compito di analizzare le strutture profonde su cui si basano, delinearne i punti di forza e le aree di miglioramento, conoscerne i margini di innovazioni per promuovere un possibile cambiamento, che deve essere inteso come un processo di apprendimento collettivo, come auto-adattamento tra le sue componenti, come auto-organizzazione.

| Approccio | Giuridico-formale | Razionale-strumentale | Culturale | Strategico |
|------------------------------------|--------------------------------------|---|---|---|
| <i>Visione dell'organizzazione</i> | Insieme di regole | Sistema socio-tecnico che si adatta all'ambiente | Sistema di simboli, valori, assunti di base | Sistema di relazioni che si autodetermina |
| <i>Visione del cambiamento</i> | A priori Universale | Sistemico Contingente Pianificato | Processuale Dall'interno Guidato | Processuale Dall'interno Auto-prodotto |
| <i>Variabili rilevanti</i> | Norme | Strutture Progettazione | Cultura organizzativa Motivazione Leadership | Strategia Attori-chiave Conoscenza |
| <i>Ruoli critici</i> | Legislatore | Pianificatore | Leader | Stratega |
| <i>Limiti</i> | 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) |

Figura 1 – Approcci al cambiamento organizzativo nelle Pubbliche amministrazioni (Tanese, 1999)

1.10 Un modello di riferimento per la gestione del cambiamento nelle pubbliche amministrazioni

Dopo avere individuato gli approcci con cui le Pubbliche amministrazioni hanno in questi anni gestito il cambiamento, Tanese (2001) elabora un modello di *change management* che, con i dovuti accorgimenti, è declinabile alla maggior parte delle realtà organizzative pubbliche: un modello, quindi, che ha il vantaggio di essere estremamente flessibile poiché non descrive pedissequamente tutte le fasi di una trasformazione organizzativa, ma evidenzia i punti fermi che per l'autore devono caratterizzare una gestione efficace del cambiamento organizzativo. Tanese (2001) individua quattro componenti centrali del processo, assi principali del modello:

1. la strategia di cambiamento;
2. la conoscenza del sistema;
3. le persone e i ruoli critici;
4. la comunicazione.

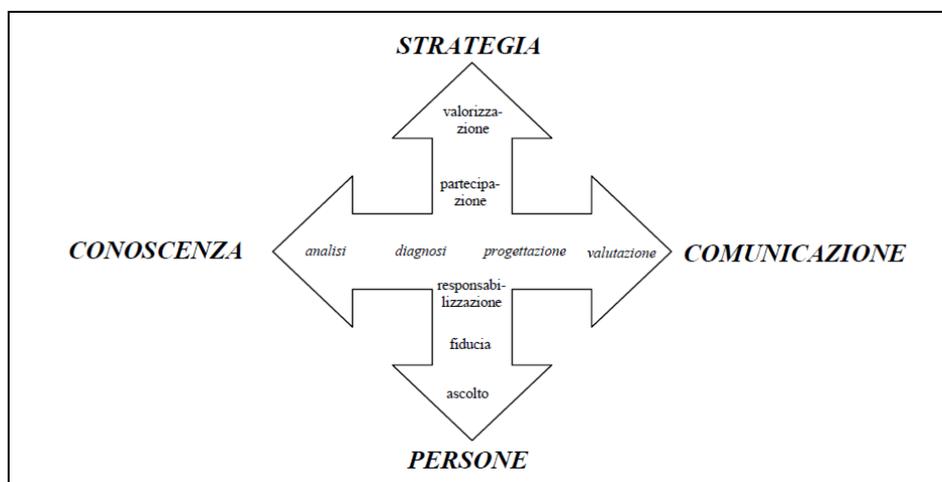


Figura 2 - Modello di cambiamento nelle Pubbliche amministrazioni – (Tanese, 2001)

1. *La strategia.* L'assenza di questa prima fase – la cui necessità può sembrare scontata – è stata, in realtà, secondo l'autore, la causa di molti fallimenti nei tentativi di riorganizzazione di amministrazioni pubbliche: molti dei cambiamenti messi in atto nelle aziende pubbliche, anche quelli più profondi e radicali, infatti, dopo una fase iniziale di lancio e di mobilitazione delle persone, hanno perso efficacia e intensità, poiché non adeguatamente sostenuti e guidati durante tutto il percorso di cambiamento. La “perdita di tensione” intorno al progetto di cambiamento porta *in primis* alla demotivazione dei soggetti coinvolti che, non avvertendone più l'urgenza e la priorità, si adagiano su comportamenti di protezione formalista (limitarsi a fare quanto richiesto) con un conseguente progressivo ritorno alle *routine* preesistenti. Queste inerzie aumentano la contrapposizione individuo-organizzazione, già acuita dalle inevitabili resistenze che i soggetti provano dinanzi al cambiamento, irrigidendo le posizioni del management che è portato, come conseguenza, a privilegiare la logica del controllo su quella dell'apprendimento e a ricorrere alla norma come strumento di governo. Questo circolo vizioso porta a situazioni di stasi nel processo di cambiamento, il quale rimane a metà, perde la rotta, e il più delle volte finisce per essere “normalizzato”. Le resistenze sono fisiologiche nei processi di cambiamento, connaturate al tipo di sistema in cui si verificano, ma possono essere “annullate”, o più blandamente “affievolite”, se i soggetti

coinvolti percepiscono nello stesso una possibilità di miglioramento, un beneficio che ne compensi il costo. Per Tanese (1999), la gestione del cambiamento deve partire da una conoscenza delle cause sistemiche (ancor più che individuali) delle resistenze, da una ricostruzione delle razionalità ad esse sottese, anziché dal giudizio. In altre parole, se il cambiamento basato su scelte apparentemente razionali e innovative fallisce, il problema non sta – come spesso si crede – nel sistema che è stato incapace di recepire il cambiamento, bensì nella stessa strategia che non è stata formulata in modo da favorire l'attivazione di un processo di apprendimento da parte di quel sistema. Questo perché non esiste nessun processo di apprendimento che possa essere realizzato dall'esterno, a priori, prescindendo dal sistema che deve attuarlo. Alla luce di queste osservazioni, la strategia di cambiamento si configura come una variabile anomala del modello, poiché ricomprende le altre tre variabili (la conoscenza, le persone, la comunicazione), ossia si costruisce proprio attraverso una combinazione di esse.

All'interno delle pubbliche amministrazioni il ruolo di motore di cambiamento deve essere affidato ad un nuovo e diverso management pubblico: il manager pubblico ha il compito di avviare, presidiare e governare il cambiamento, attraverso un uso strategico delle leve di cui dispone. Il suo agire, però, non è da intendersi in senso "deterministico", come nella visione tecnocratica ed esogena del cambiamento all'interno di un'organizzazione meccanica e razionale: in questo modello l'organizzazione aziendale è intesa come rete di relazioni che si autostrutturano e si autodeterminano; il manager ha il compito di costruire dall'interno nuove regolazioni, creare le condizioni affinché il sistema sia in grado nel tempo di cambiare sé stesso. Egli non potrà imporre all'organizzazione nuove regole, ma faciliterà l'organizzazione affinché se ne appropri, le sperimenti, le metabolizzi; si inserirà nel sistema per farlo evolvere, costruendo progressivamente e in modo diverso le relazioni e i rapporti con tutti i soggetti coinvolti nel cambiamento, il cui esito dipenderà proprio dalla modalità del loro coinvolgimento e della loro partecipazione.

b) *Conoscenza*. Come già detto, uno dei principali limiti delle amministrazioni pubbliche nell'attuazione di un cambiamento nasce dalla non conoscenza profonda del sistema, dal sottovalutare le proprie potenzialità di apprendimento: manca la valorizzazione delle risorse interne, delle nicchie di innovazione già presenti, la capacità di mobilitare quella parte del personale che vorrebbe investire nel processo di

cambiamento assumendone un ruolo attivo. Senza queste azioni l'azienda rimane una scatola nera, inesplorata. Occorre superare questo *gap* attraverso un maggiore investimento in competenze, strumenti e tecniche di:

- analisi e diagnosi organizzativa;
- progettazione organizzativa;
- valutazione dei processi di cambiamento.

Mentre nella concezione comune si ritiene che la gestione del cambiamento sia una fase conclusiva di un processo di trasformazione, nel modello in questione, la strategia di cambiamento incorpora all'interno tutte e tre le fasi appena descritte: il modo stesso in cui vengono condotte l'analisi e la progettazione (chi, con quali strumenti, con quali tempi, con quale approccio metodologico, con quale grado di comunicazione e partecipazione, ecc.) condiziona in modo determinante l'esito e l'efficacia del cambiamento. Affinché una strategia di cambiamento abbia qualche possibilità di successo è innanzitutto necessario che sia fattibile: deve cioè partire dal realtà, dall'esperienza concreta, senza perdersi in piani astratti. L'analisi, fatta dall'individuazione dei punti di forza e delle aree di miglioramento dell'organizzazione, delle opportunità e delle minacce del contesto in cui l'organizzazione opera, la diffusione di tali risultati e una permanente capacità di autovalutazione sono le leve su cui basare le reali capacità di apprendimento.

c) *Le persone*. All'interno di un processo di riorganizzazione la mobilitazione e la partecipazione degli attori riveste un ruolo cruciale, proprio in considerazione dell'accezione di organizzazione come "sistema di rapporti umani". Partendo da questo assioma, Tanese individua nei responsabili del cambiamento gli attori che devono essere in grado, concretamente, di far emergere e valorizzare i ruoli critici. Questa azione deve avvenire attraverso l'uso delle seguenti leve:

- l'*ascolto*, ossia il recupero di informazioni, della memoria, della cultura e dell'*intelligenza* dell'organizzazione;
- la *fiducia*, cioè confidare nella capacità degli uomini di trovare essi stessi le soluzioni ai loro problemi, attraverso una migliore capacità di comunicazione e di cooperazione, riducendo al contempo l'incertezza e il rischio insito in ogni cambiamento. La fiducia deve essere costruita attraverso le conferme sul corretto agire, che i responsabili devono condividere con l'organizzazione a tutti i livelli, a partire dal *middle management*. La

responsabilizzazione dei livelli intermedi è una delle sfide più impegnative nei processi di cambiamento nella pubblica amministrazione, proprio perché risulta complicato “imporre” all’altro nuovi comportamenti professionali. Secondo l’autore, il paradosso è infatti che quanto più la direzione aziendale si arrocca su posizioni di principio e di gestione astratta, sulla definizione di standard e di cifre che si abbattono in modo indifferenziato sulla struttura, tanto più gli operatori cercheranno di opporsi attraverso forme di rivendicazione, di difesa di diritti, o di opacità sui dati di attività. Un management distante dalla base è molto meno immune alle resistenze interne. Altro requisito fondamentale è la coerenza tra ciò che l’organizzazione chiede al singolo in termini di impegno e di risultati e ciò che quell’organizzazione offre come supporto e condizioni di lavoro. Un tipico caso di incongruenza nella gestione del cambiamento, ad esempio, avviene quando i manager vengono formati per essere “ruoli attivi” nel processo di cambiamento ma in modo scollegato da altre azioni di innovazione o di riorganizzazione, generando di conseguenza maggiore frustrazione, scontento, delusione, scetticismo.

- la *valorizzazione*, intesa come capacità delle pubbliche amministrazioni di sviluppare le azioni che consentano di mettere le persone al centro del cambiamento, costruendo una “memoria” organizzativa e diffondendo all’interno dell’organizzazione il patrimonio di esperienze e di competenze che altrimenti rischierebbe di perdersi. La valorizzazione degli attori del cambiamento, in questo senso, non deve essere intesa esclusivamente come sviluppo dei singoli, ma anche come riconoscimento del lavoro di gruppo, del gioco di squadra. Non a caso, esiste sempre, nel rapporto tra individuo e azienda, un livello intermedio, dato dal proprio gruppo di appartenenza a diversi livelli che media e condiziona in modo determinante le aspettative, le motivazioni e il comportamento dei singoli. Tra le azioni di valorizzazione sono di fondamentale importanza le seguenti:

- garantire un’informazione precisa e dettagliata sul loro ruolo e sulla loro funzione all’interno del processo di riorganizzazione;
- rendere possibile la mobilità interna, soprattutto se richiesta dai soggetti stessi;
- rendere trasparenti i criteri di valutazione e i percorsi di carriera;

- integrare la formazione individuale all'interno di un progetto di cambiamento condiviso, di un percorso di sviluppo professionale e di un piano di formazione aziendale;
 - riconoscere e premiare i risultati con incentivi economici e organizzativi.
- d) La *comunicazione*, in questo modello di *change management*, è una variabile che merita di essere considerata a parte poiché riveste il ruolo di raccordo per tutte le fasi del processo di cambiamento. Per essere efficace e strategica una comunicazione deve:
- informare i soggetti della necessità e della volontà di avviare il processo di cambiamento;
 - restituire all'organizzazione i risultati della fase di analisi e diagnosi organizzativa;
 - illustrare e discutere le proposte emerse dalla progettazione organizzativa;
 - definire in modo chiaro i ruoli e le modalità di partecipazione degli attori al processo;
 - esplicitare i criteri di valutazione e i risultati emersi al termine del processo;
 - ridurre la distanza tra il vertice e la base, attraverso rapporti basati sul rispetto dei ruoli e sullo scambio di risorse, anziché esclusivamente sul livello gerarchico;
 - decentrare e moltiplicare all'interno dell'organizzazione i luoghi e i momenti di confronto e comunicazione;
 - considerare il cambiamento non come un problema della direzione o degli staff aziendali ma come un processo di crescita collettiva;
 - fondare il cambiamento sulla sperimentazione, sullo scambio di esperienze, sulla diffusione concreta dei risultati e delle conoscenze anziché sulla moltiplicazione di documenti e progetti formali.

1.11 La comunicazione organizzativa: il suo ruolo nei processi di *change management*

Nell'accezione comune la comunicazione organizzativa è mera estensione della comunicazione interna e, in effetti, ha un percorso di "vita" simile a quest'ultima, ma con l'ambizione di ampliare la sua prospettiva di analisi a tutti i processi di

comunicazione *nella e della* organizzazione (Maimone, 2010). Alcuni autori (Taylor e al. 2000) collocano la nascita della comunicazione organizzativa come disciplina scientifica negli anni post secondo conflitto mondiale, individuandone *tre* step di sviluppo:

1. la *fase preliminare* (1900-1940), durante la quale si gettano le basi epistemologiche della disciplina. Il focus di studio è principalmente incentrato sulle competenze di comunicazione interpersonale e sulle strategie di gestione del personale e di leadership del management;
2. la *fase dell'identità e del consolidamento* (1940-1970), in cui la comunicazione organizzativa, "emancipandosi" dalla comunicazione interna, diventa disciplina autonoma grazie alla pubblicazione di diversi contributi teorici e all'applicazione di più sofisticate metodologie di ricerca;
3. la *fase di sviluppo* (1970 in poi), ancora in atto, che vede l'intersecarsi della maggior parte delle discipline organizzative (sociologia e psicologia delle organizzazioni, teorie della comunicazione, economia aziendale e marketing, sociolinguistica), consentendo l'emergere di diverse prospettive di ricerca e la proliferazione di contributi scientifici.

Deetz (2004) riporta diverse definizioni di comunicazione organizzativa, a ognuna delle quali corrisponde una specifica prospettiva di ricerca, che possono essere raggruppate in 3 macro-categorie concettuali:

l'approccio specialistico, secondo il quale la comunicazione organizzativa è intesa come la disciplina che studia le pratiche, le conoscenze e le relazioni dei professionisti operanti nei diversi dipartimenti aziendali o che fanno parte delle associazioni professionali;

- a. *l'approccio fenomenologico*, in cui la comunicazione organizzativa studia la comunicazione come fenomeno esistente e imprescindibile nelle organizzazioni;
- b. *l'approccio organizzativo*, che studia il ruolo svolto dalla comunicazione organizzativa nei processi di *organizin*, approfondendone le caratteristiche, le potenzialità e gli strumenti in grado di spiegare e influenzare le dinamiche e le relazioni organizzative.

Una delle definizioni più esaurienti di comunicazione organizzativa è quella enucleata da Invernizzi (2000) che la considera "l'insieme dei processi strategici e operativi, di

creazione, di scambio e di condivisione dei messaggi informativi e valoriali, all'interno delle diverse reti di relazioni che costituiscono l'essenza dell'organizzazione e della sua collocazione nell'ambiente". Il termine nasce dalla necessità di definire in un unico concetto tutta l'attività comunicazionale delle imprese, che deve essere considerata e gestita in modo fortemente integrato e coordinato al fine di supportare tutte le strategie, le politiche e gli obiettivi dell'organizzazione nel suo complesso. "La comunicazione organizzativa coinvolge i membri interni, i collaboratori e tutti i soggetti esterni interessati o coinvolti nella vita dell'impresa, compresi i suoi clienti effettivi o potenziali". E' parte integrante dei processi produttivi e decisionali, viene usata per definire e condividere la *mission*, la cultura e i valori guida, per dare visibilità all'interno e all'esterno dell'impresa, delle sue attività, delle sue politiche e dei cambiamenti in corso (Invernizzi, 2000).

Le riflessioni riportate di seguito completano il quadro concettuale su cui si fonda la comunicazione organizzativa come disciplina:

- comunicazione e organizzazione sono due facce della stessa medaglia: nessuna organizzazione può vivere senza comunicare e non è possibile comunicare efficacemente all'interno di un'organizzazione "disorganizzata" (Deetz, 2004);
- la comunicazione non solo agevola la realizzazione delle strategie aziendali, ma è essa stessa un fattore strategico per l'impresa (Invernizzi, 2001; Mazzei, 2006);
- non esiste un confine netto tra contesto interno e contesto esterno all'organizzazione (Invernizzi, 2000); tutti i processi e le azioni di comunicazione hanno una natura duale (Maimone, 2006): i dipendenti, ad esempio, sono sia "autori" (verso l'interno e verso l'esterno) sia "astanti" della comunicazione (dall'interno e dall'esterno);
- le riorganizzazioni, le integrazioni aziendali, le *joint-ventures* divengono un focus prioritario della comunicazione organizzativa: sono tutti esempi di eventi organizzativi che comportano lo stabilirsi di relazioni più o meno durature e frequenti tra i membri di diverse organizzazioni (Invernizzi, 2000);
- la comunicazione integrata (integrazione tra diverse azioni, canali e strumenti di comunicazione) risponde al forte bisogno di integrazione delle nuove forme di impresa (Invernizzi, 2001; Mazzei, 2006);

- lo sviluppo delle tecnologie informatiche spinge verso nuove forme di relazione nell'impresa e con l'impresa (Maimone, 2006); la comunicazione organizzativa con l'avvento degli strumenti web 2.0 sembra destinata ad evolversi, da funzione di produzione centralizzata delle azioni (Santoro e Di Raco, 1996), a funzione di regia, supervisione, coordinamento, supporto delle attività organizzative di comunicazione, sempre più declinate con una logica di tipo decentrato e distribuito (Maimone, 2010);
- la comunicazione organizzativa contribuisce a formare il patrimonio aziendale, insieme al capitale finanziario, produttivo ecc. (Mazzei, 2006).

Considerato l'oggetto di studio di questo lavoro, è importante puntare l'attenzione sul ruolo svolto dalla comunicazione organizzativa durante i processi di cambiamento, nei momenti di crisi "aziendale" e sui relativi modelli operativi.

Il fatto che i recenti modelli di *change management* abbiano messo in discussione gli approcci lineari-deterministici dei cambiamenti pianificati dettati dall'alto (Maimone, 2006), non significa che ci si debba abbandonare ad una gestione *naïf* delle trasformazioni aziendali, non indirizzando il cambiamento organizzativo verso una direzione "ideale" o quantomeno socialmente costruita (Quattrone e Hopper, 2001). La comunicazione organizzativa svolge tradizionalmente un ruolo di "traghettatore" in tutti i processi di riorganizzazione, siano essi pianificabili e pianificati o non: nel primo caso, la comunicazione organizzativa consentirà, attraverso le leve gestionali e manageriali, il *commitment*; nel caso opposto in cui il processo di trasformazione organizzativa possa essere solo indirizzato e integrato, la comunicazione organizzativa svolgerà un ruolo di facilitatore nelle negoziazioni dei bisogni, degli interessi e degli obiettivi dei pubblici interni ed esterni all'azienda. Vale la pena ricordare che i cambiamenti concernenti gli aspetti di superficie (processi e procedure lavorative) sono, almeno in parte, più pianificabili, rispetto a quelli che interessano la cultura organizzativa, i valori, le conoscenze tacite, che contraddistinguono la struttura "profonda" dell'organizzazione. La rassegna degli studi sul *change management* ha consentito di delineare, complessivamente, due approcci antitetici alla gestione delle trasformazioni organizzative. Il primo, definito "lineare-deterministico", presuppone la possibilità di passare da uno stato A ad uno stato B dell'organizzazione, attraverso una attenta pianificazione degli obiettivi, dei mezzi, delle risorse e dei tempi. Il secondo approccio,

invece, interpreta le organizzazioni come sistemi complessi, soggetti a fasi evolutive di tipo auto-organizzato, in cui risultano fondamentali la relazione dialettica tra diverse strutture dell'organizzazione e i processi individuali e sociali che influenzano le trasformazioni organizzativa (Maimone, 2006). In entrambi i casi, ad ogni modo, la comunicazione organizzativa consentirà agli attori organizzativi di modificare le proprie mappe mentali per affrontare il cambiamento, abbattendo le resistenze tipiche dovute a emozioni negative, quali l'insicurezza, la frustrazione della non conoscenza, la paura delle perdite, e incentivando la presenza delle emozioni positive di supporto al cambiamento, quali l'entusiasmo dinanzi alle innovazioni, il sentirsi parte di un gruppo che evolve, la consapevolezza di possedere tutti gli strumenti personali e professionali per adattarsi ai nuovi ruoli e processi produttivi (Bandura, 1977; Schein, 2000).

Maimone (2010) individua due modelli "ideali" di strategia di comunicazione organizzativa rispondenti ai due diversi approcci nella gestione dei cambiamenti organizzativi:

1. Approccio *top-down*, la cui paternità può attribuirsi a Invernizzi (2000), che vede la comunicazione organizzativa finalizzata a:
 - rilevare il *gap* tra modello desiderato (nuovi valori, mission e vision, comportamenti) e modello in atto;
 - diffondere i nuovi valori, la *mission* e la *vision* aziendali e condividere i comportamenti organizzativi previsti dal nuovo modello;
 - facilitare l'interiorizzazione dei *driver* del cambiamento;
 - vincere le resistenze.
2. Approccio *bottom-up* (Mittleton-Kelly, 2003) che basa la comunicazione organizzativa sull'ascolto attivo diffuso affinché possa:
 - facilitare la rilevazione e la successiva negoziazione delle esigenze e delle aspettative dei diversi portatori di interesse interni ed esterni all'organizzazione;
 - definire una strategia ed un piano di azione finalizzati a facilitare l'implementazione dei processi di cambiamento, che al contempo tenga in considerazione le azioni pianificate dal management e valorizzi i segnali deboli e informali provenienti dal basso;

- coinvolgere tutti gli attori organizzativi, attraverso la codifica di messaggi che vengono fruiti dai destinatari attraverso tutti i canali e gli strumenti di comunicazione a disposizione dell'azienda.

Entrambi gli approcci sono validi, soprattutto se usati contestualmente in situazioni di cambiamenti organizzativi complessi, come le acquisizioni, le fusioni, gli accorpamenti aziendali, che contemplano sia modifiche agli aspetti di superficie (procedure, processi, gestione di nuovi prodotti), sia strutturali trasformazioni al cuore dell'organizzazione (nuova cultura organizzativa).

Un particolare momento di cambiamento organizzativo complesso è quello che si verifica durante i processi di fusione e acquisizione di aziende. Per Sicca (2001) la buona riuscita di un processo di integrazione dipende da tre fattori:

- la motivazione strategica;
- l'integrabilità delle organizzazioni;
- la modalità di gestione del cambiamento.

Secondo quanto rilevato da diversi studi sui processi di *MeA* (*merger and acquisition*), tra i quali uno studio dell'Università di Cambridge condotta tra il 1990 e il 1996 ("The Economist" del 7 dicembre 1997), uno studio del 2000 della KPMG ("The Economist", *How mergers go wrong*, del 22 luglio 2000) e, ancora, un'analisi della società di consulenza francese Solving International, svolta tra 1998 e il 2002 ("Il Sole 24 Ore" del 22 gennaio 2001), le esperienze di acquisizione e fusione aziendale hanno evidenziato un tasso di fallimento dei processi di integrazione molto alti, in media pari al 55-77%. Un'altra ricerca di Deloitte e Touche (2002), condotta su un campione di 540 aziende interessate da fusione o acquisizione, ha evidenziato che per solo 1/3 di queste il processo di MeA è stato un successo; per la restante parte, lo studio ha indicato tra le cause principali del fallimento: 1) il non considerare le persone e le culture organizzative originarie; 2) la lentezza del processo di integrazione; 3) l'assenza di comunicazione a tutti i livelli; 4) la strategia di cambiamento che non ha definito con chiarezza ruoli, responsabilità, struttura organizzativa.

Si tratta principalmente di cause legate a fattori culturali che inficiano i quattro "pilastri" del patrimonio intangibile dell'azienda (Maimone, 2010):

- il *capitale umano* (Gabrielli, 2006), costituito dalle persone, con le loro peculiarità e le loro diversità, anche in termini di emozioni, che vivono all'interno dell'organizzazione;
- il *capitale culturale* (Maimone, 2006), contraddistinto dalla cultura organizzativa dell'azienda, risultante della mission e della vision aziendale;
- il *capitale sociale* (Goleman, 1997), in cui rientrano i rapporti, la reputazione, i rapporti di fiducia che l'azienda ha instaurato con i soggetti interni ed esterni all'organizzazione;
- il *capitale intellettuale* (Rebora e Minelli, 2007) composto dal sapere, sapere essere e saper fare dei soggetti che operano all'interno dell'organizzazione.

Maimone (2010) delinea un percorso per la corretta gestione dei processi di MeA aziendale, composta da tre fasi:

- a) *Pre-assessment*. Durante questa fase i promotori della trasformazione organizzativa devono valutare la fattibilità dell'acquisizione o fusione aziendale, studiando la compatibilità dei capitali umano, culturale, sociale e intellettuale delle imprese coinvolte. Questa fase consiste praticamente nell'indagare, con la metodologia tipica della ricerca nelle scienze sociali (osservazione partecipante, l'analisi del contenuto dei testi dell'organizzazione, i focus group, le interviste in profondità) la cultura organizzativa e – se necessario – di palesarla, dato che si tratta di una dimensione talvolta “opaca” o “poco consapevole” tra gli attori organizzativi (Schein, 2000). Questa fase dovrebbe idealmente essere condotta prima di decidere se avviare il processo di riorganizzazione aziendale, anche se nella pratica, nella maggior parte dei casi, interviene quando il processo di fusione, acquisizione è già avviato;
- b) *Integrazione*. In questa fase il management e le strutture addette alla comunicazione devono gestire il cambiamento, sia dal punto di vista strettamente organizzativo-processuale, sia per quanto riguarda il fattore umano. Qui, infatti, si concretizzano i problemi di gestione dovuti alla complessità crescente del sistema, al caos organizzativo, alla confusione nella leadership, alle modifiche dei processi produttivi, ai tagli dei costi aziendali. In questa fase, inoltre, subentra nel personale la consapevolezza dell'incertezza, che può provocare anche la rottura del “contratto psicologico” con l'azienda e

conseguentemente la perdita di fiducia nella stessa. Queste resistenze devono essere attutite dalla strutture di comunicazione, che devono fungere da facilitatore per l'apprendimento dei nuovi processi e per la necessaria rifidelizzazione del pubblico interno, controllando, altresì, il proliferare di fonti di informazioni non ufficiali, quali il passaparola, il gossip, le voci di corridoio;

- c) *Post-assessment*. Con le medesime modalità della prima fase, è necessario monitorare il processo di integrazione sia *in itinere*, sia a posteriori, per apportare gli eventuali correttivi, considerato che si tratta di cambiamenti di medio-lungo periodo, durante i quali possono subentrare nuovi elementi non considerati nella fase di progettazione/implementazione.

In tutte e tre le fasi la comunicazione organizzativa può svolgere un ruolo strategico cruciale (Comacchi e Scapolan, 2008) poiché attraverso l'uso dei diversi canali di comunicazione a disposizione dell'azienda, equilibrando vecchi e nuovi media, differenziati per target, si può conseguire la pervasività dei messaggi comunicazionali a supporto dell'integrazione. La condivisione dei valori, della *mission* e della *vision* tra le organizzazioni coinvolte nel processo di MeA, la creazione di una cultura ponte, contraddistinta da un insieme di assunti e comportamenti che diano vita ad un amalgama comune a partire dalle diversità identitarie di partenza, possono abbattere le frontiere che spesso si ergono tra i due "mondi" organizzativi; tipicamente, infatti, l'impresa dominante – specialmente in presenza di acquisizioni – cerca di "calare" e far accettare pedissequamente la propria cultura organizzativa, ottenendo, nella forma più blanda, una separazione tra le due realtà, ognuna ancorata alle proprie "certezze", che perdura nel tempo. Un ulteriore compito della comunicazione organizzativa, nei casi di trasformazione aziendale, è quello di supportare la leadership, potenzialmente messa in discussione. Il management deve assicurare una leadership forte e diffusa, attraverso l'invio di comunicazioni *top down* a cascata a tutti i livelli della linea di comando e la ricezione di informazioni *bottom-up* attraverso una corretta gestione del feedback; deve saper dettare la rotta e "navigare" fino a integrazione compiuta, gestendo proattivamente i *rumors* e i network di comunicazione informale (Kreitner e Kinicki, 2004).

Conclude questa rassegna di teorie sulla comunicazione organizzativa a supporto dei processi di MeA il decalogo delle raccomandazioni di Mitleton-Kelly (2005):

1. Comunicare in maniera chiara la vision e la direzione;

2. Consolidare un forte senso di identità, che non significhi uniformità, bensì una coerenza complessiva che faciliti l'incontro tra le diversità;
3. Presidiare lo spazio organizzativo, articolare la visione e la direzione, identificare i nuovi pattern emergenti e sviluppare partnership/network/alleanze;
4. Prediligere modelli gestionali partecipativi;
5. Comunicare tempestivamente le fasi del processo di cambiamento, delineando anche le motivazioni che l'hanno originato e i vantaggi che si otterranno;
6. Coinvolgere i dipendenti in tutte le fasi;
7. Aggiornare periodicamente il personale sullo stato di avanzamento del processo;
8. Celebrare i successi raggiunti;
9. Monitorare lo stato di avanzamento della trasformazione;
10. Valutare *ex post* i risultati del processo ed apportare le dovute modifiche;

La gran parte dei principi relativi alla comunicazione organizzativa a sostegno dei processi di acquisizione e fusione aziendale possono valere, *mutatis mutandis*, nei confronti dei fenomeni di crisi aziendale, altro possibile motore nei processi di cambiamento. La principale differenza consiste nell'eccezionalità del fenomeno e nella visibilità degli effetti negativi prodotti dall'evento stesso; se sul secondo punto la letteratura è unanime, sull'eccezionalità dell'evento molti studiosi sono di parere contrario: Bauman (1999) e Beck (1999), per esempio, vedono nella crisi una condizione "esistenziale" delle stesse organizzazioni che vivono in una "società del rischio e dell'incertezza" e che, pertanto, devono essere pronte dinanzi ai possibili cambiamenti continui. Invernizzi (2000) individua un percorso canonico di gestione delle crisi nelle organizzazioni: la prima attività è quella di prevenire possibili rischi, attraverso mirate iniziative di *audit* soprattutto sui processi ad alto impatto organizzativo; se la prevenzione non è stata sufficiente, è necessario pianificare delle azioni correttive, da comunicare e attuare possibilmente durante la fase di deflagrazione – quella iniziale – in cui la crisi ha provocato lo scatenarsi di un insieme di difficoltà, ma la capacità di risposta dell'azienda non è stata ancora del tutto compromessa. Tra le azioni da porre in essere, Invernizzi (2000) propone: 1) la costituzione di un team per la gestione della crisi che ha l'obiettivo di presidiare la comunicazione e formare sulle competenze critiche per la gestione della crisi; 2) la preparazione di un piano di comunicazione di crisi; 3) la redazione di un manuale di crisi. E' fondamentale gestire

anche il post crisi, attraverso una valutazione delle azioni intraprese e l'apporto degli eventuali correttivi: la crisi, se ben gestita, potrebbe anche rivelarsi un'opportunità per l'azienda, a patto che non si giunga alla fase della divergenza, in cui la crisi genera conflitti nel management sulle azioni da attuare e le decisioni da prendere. Quest'ultimo assioma si lega, in particolare, al secondo aspetto della crisi, ossia la visibilità degli effetti negativi prodotti dall'evento stesso. Per comprendere i complessi meccanismi che si innescano nel post crisi, Maimone (2010) fa riferimento alla "teorie dell'attribuzione" di Heider (2000): secondo questa teoria gli uomini hanno la tendenza a dare una spiegazione degli eventi critici della loro vita, attraverso delle attribuzioni casuali, ossia cercando, nel caso delle crisi aziendali, di elaborare una narrazione per dare un senso ai fatti. Questa narrazione, però, non è sempre "lucida", ma è influenzata dalle emozioni e soprattutto dal meccanismo della dissonanza cognitiva, ossia dall'attenzione selettiva nei confronti di quegli elementi che tendono a confermare le proprie opinioni, assunti, paradigmi, aspettative. Alla luce di queste considerazioni, la gestione della "storia" da raccontare nel post crisi - che deve comunque sempre essere improntata a criteri di obiettività, correttezza, etica e trasparenza - può offrire ai portatori di interesse interni ed esterni all'organizzazione una narrazione guidata e "unanime", combattendo le subdole "leggende organizzative" e sostenendo la fiducia.

Per gestire le crisi aziendali e altri momenti di cambiamento organizzativo, Invernizzi (2000) elabora il metodo *VALORE*, un programma di interventi comunicazionali, formativi e gestionali finalizzato a realizzare un processo di ri-orientamento e di coinvolgimento di tutti i soggetti aziendali. Questo metodo si impiega nei casi di *change management* di un'organizzazione, come in casi di acquisizioni e fusione o quando bisogna attuare cambiamenti organizzativi e gestionali profondi, che possono creare incertezza e a cui è necessario dare un senso, o che richiedono il coinvolgimento di tutte le persone per concretizzare i nuovi obiettivi e le nuove strategie (Invernizzi, 2000). *VALORE* è un acronimo relativo all'obiettivo che il metodo si propone di raggiungere: esso si propone di usare i Valori guida, a cui devono corrispondere Azioni gestionali coerenti, al fine di Liberare e Orientare Rapidamente tutte le Energie già attive nell'organizzazione per raggiungere gli obiettivi strategici dell'impresa. Questo metodo si compone di otto livelli ognuno dei quali ha una sua finalità specifica e un suo valore aggiunto (Invernizzi, 2000):

1. *Definizione dei valori guida e la redazione della carta dei valori.* In questa fase i top manager, attraverso interviste in profondità condotte da personale interno o consulenti esterni (responsabili del progetto) esplicitano le strategie aziendali definendo la cultura organizzativa, l'insieme dei valori guida che costituiscono i riferimenti ideali e operativi per le attività aziendali. Essi vengono raccolti in una bozza sintetica di carta dei valori e in una sua versione più estesa: entrambe contengono le precise indicazioni relative al loro utilizzo nelle iniziative gestionali e organizzative ad opera di tutti i soggetti dell'impresa, ma la prima ha l'obiettivo di dare forza evocativa e simbolica alle strategie delle imprese, mentre la seconda, contenente anche esempi di comportamenti organizzativi, deve esprimere come i valori possono essere tradotti ed utilizzati nella pratica operativa dell'impresa;
2. *Coinvolgimento intorno ai valori guida di tutti i direttori, attraverso un workshop del top management.* Questa attività coinvolge i top manager nella definizione dei valori guida e li invita a proporre azioni gestionali, ognuno per il proprio ambito di competenza, in grado di dare corpo e concreta applicazione operativa a tali valori;
3. *Indagine di clima per analizzare le aspettative e le esigenze del personale.* Questa fase si propone di indagare, inizialmente attraverso la somministrazione di uno strumento quantitativo, quale il questionario, e – se necessario – approfondire mediante strumenti qualitativi, come l'intervista in profondità, la cultura diffusa tra i dipendenti e di esplicitare le valutazioni sui punti di forza e debolezza dell'azione dei manager, sulla gestione del personale, sui rapporti interpersonali esistenti in azienda. Lo scopo è quello di valutare quali azioni di comunicazione, di gestione o di formazione debbano essere attuate per rendere operativi i valori che compongono la cultura dell'impresa e capire il grado di successo o insuccesso della comunicazione organizzativa svolta fino a quel momento;
4. *Coinvolgimento di tutti manager attraverso una convention.* In questo step a tutti i manager vengono comunicati i nuovi valori e le modalità con le quali essi verranno resi operativi. E' una fase che deve essere progettata con estrema attenzione perché è importante che questa occasione venga vissuta,

non come un'occasione formale, ma di reale cambiamento e partecipazione. Il middle management deve avvertire un reale impegno da parte dei dirigenti di vertice e sentirsi coinvolto in prima persona (Invernizzi, 2000);

5. *Definizione del piano di comunicazione e di formazione.* Progettazione e pianificazione di tutte le iniziative e gli strumenti di comunicazione e formazione utili per diffondere i valori guida a tutti i soggetti dell'organizzazione. Dovranno essere previsti gli attori, i destinatari, gli strumenti e i tempi delle attività di comunicazione a cascata; la formazione dovrà essere orientata su contenuti che prevedano lo sviluppo delle competenze necessarie per l'attivazione dei valori guida e sui moduli (meta-comunicativi), ossia su competenze di comunicazione interpersonale necessarie per attivare forme di lavoro cooperativo;
6. *Coinvolgimento dei quadri e di tutte le persone mediante la comunicazione a cascata.* I manager che hanno partecipato alla convention attivano un processo di comunicazione a cascata per coinvolgere tutti gli operatori dell'impresa. Sono incontri nei quali ogni manager comunica ai suoi collaboratori i contenuti della convention. Questo metodo di comunicazione "caldo" è di tipo interpersonale ed è molto efficace dal punto di vista del coinvolgimento dei partecipanti. A seconda delle dimensioni dell'impresa possono variare i livelli della cascata, ma anche nelle organizzazioni più complesse la "rapidità" dei flussi di comunicazione diviene una variabile strategica;
7. *Attuazione di interventi gestionali per rendere operanti e consolidare i nuovi valori.* In questa fase si devono applicare i valori guida ai singoli processi gestionali e produttivi al fine di, in primo luogo, evitare incongruenze tra i valori dichiarati e le azioni attuate dai membri dell'organizzazione e, in secondo luogo, rinforzare la definizione e diffusione dei valori stessi;
8. *Audit dei bisogni e monitoraggio dei risultati,* attraverso strumenti per lo più di tipo qualitativo, come l'intervista o il focus group, che possono essere usati prima o dopo ciascuna fase per valutare le attività previste e successivamente i risultati ottenuti. Questa infatti è una fase meno

strutturata, che può essere segmentata e attuata nei diversi step che contraddistinguono il metodo VALORE (alcuni momenti di monitoraggio sono già previsti, come ad esempio, l'indagine di clima).

Questo metodo, tra tutti, risulta essere molto complesso, non tanto per l'attuazione dei singoli *step* previsti, quanto per la necessaria flessibilità che deve contenere per essere calato nelle diverse realtà organizzative (Invernizzi, 2000).

CAPITOLO II

LA CULTURA ORGANIZZATIVA

2.1 La cultura organizzativa: genesi e definizioni

Il tema della cultura affonda le sue radici nell'epoca classica. Il termine "cultura" deriva dal verbo latino "colere" il cui significato "coltivare" rimanda all'attività del contadino che, coltivando la terra, si prende cura di essa. Nel senso figurato attribuito dagli studiosi del V e VI secolo a.c., la cultura esprime il concetto di "coltivazione dell'animo", un processo di sviluppo della personalità umana attraverso l'acquisizione di un patrimonio di conoscenze derivanti dall'attività di educazione, formazione e apprendimento. Mentre nel Medioevo la cultura assume un significato prettamente religioso, in cui il processo di formazione intellettuale dell'uomo è dettato da finalità ultraterrene, durante l'Umanesimo si assiste ad un recupero del significato antico di cultura: lo scopo a cui deve tendere la formazione culturale non è più la contemplazione di Dio e la salvezza eterna, bensì la vita nel mondo, all'interno della società e delle sue istituzioni. Sono gli studi antropologici del 1800 che elevano la "cultura" a oggetto di interesse di svariate discipline scientifiche, tra cui la sociologia e la psicologia, per divenire, a partire dagli anni '50 dello scorso secolo, focus di una moltitudine di teorie nell'ambito delle scienze organizzative.

Una prima definizione esaustiva di cultura è quella fornita da Kroeber e Kluckhohn (1950): "La cultura consiste in modelli, espliciti ed impliciti, di e per il comportamento, acquisiti e trasmessi mediante simboli, costituenti il risultato distintivo di gruppi umani, comprendenti le loro incarnazioni nei manufatti; il nucleo essenziale della cultura consiste in idee tradizionali (cioè derivate e selezionate storicamente) e specialmente nei valori loro attribuiti; i sistemi culturali possono considerarsi da un lato prodotti dall'azione, e dall'altro elementi condizionanti l'azione futura". Questa concezione di "cultura" è la risultante di numerosissime definizioni di cultura (circa 160) che i due studiosi estrapolano dalla letteratura antropologica, in cui il concetto di cultura assume due significati possibili: il primo intende la cultura come l'insieme dei soggetti sociali, inseriti all'interno di una rete di relazioni, che producono gli elementi culturali alla base dell'identità collettiva; il secondo significato è legato agli aspetti specifici che

compongono una cultura (linguaggio, riti, artefatti), elementi attraverso i quali avviene il processo di costruzione simbolica della realtà. In entrambe le accezioni, il concetto di cultura è comunque legato ai gruppi sociali, all'interno dei quali rientrano anche le organizzazioni, che rappresentando un contesto sociale delineato e fortemente caratterizzato, possono divenire oggetto di studio sotto diversi punti di osservazione: a) *territoriale* (rilevando, ad esempio, le specificità regionali di modelli organizzativi analoghi, le peculiarità di culture tipiche di apparati centrali vs periferici); b) *di settore o tipologia produttiva* (studiando, ad esempio, le differenze tra le culture alla base di organizzazioni private o pubbliche); c) relativo al *livello professionale* (evidenziando, ad esempio, le competenze di un medesimo gruppo professionale in diverse organizzazioni) (Avallone e Farnese, 2005).

Una prima importante classificazione del concetto di cultura organizzativa è quella proposta da Smirchic (1983), scaturita dall'annotazione dei principali modelli usati (dall'antropologia) per gli studi delle culture, (dalla psicologia e dalla sociologia) per lo studio delle organizzazioni, e dalle relative connessioni. Smirchic, in particolare, individua cinque approcci allo studio delle culture organizzative, distinguendo quelli funzionalisti, che intravedono nella cultura organizzativa una variabile che l'organizzazione cala dall'alto, che esiste a priori, che l'organizzazione *ha*, da quelli nati in seno al paradigma interpretativista, in cui la cultura organizzativa è vista come una metafora dell'organizzazione stessa, ciò che l'organizzazione è.

Nella prospettiva funzionalista, il concetto di cultura è descritto come una variabile organizzativa (dipendente o indipendente) che svolge una funzione strumentale all'organizzazione stessa; nella prospettiva interpretativista, invece, la cultura rappresenta una metafora dell'organizzazione, è la sua essenza stessa.

| PROSPETTIVE FUNZIONALISTE | |
|----------------------------------|---|
| <i>Cross-cultural management</i> | La cultura è una variabile indipendente che influisce sugli assetti strutturali e comportamentali di qualsiasi organizzazione: introdotta dal contesto sociale esterno nell'organizzazione attraverso i membri che ne fanno parte, è considerata un elemento esplicativo che rende conto di alcune affinità o differenze fenomeniche tra i sistemi manageriali adottati in organizzazioni che operano in diversi Paesi |
| <i>Corporate culturale</i> | Studia le relazioni contingenti tra variabili di contesto e variabili organizzative (tecnologia, sistema dei ruoli, ecc.), in rapporto all'efficienza dell'organizzazione stessa. La cultura è generata dal sistema di relazioni interno all'organizzazione. Producendo artefatti (rituali, miti, ecc.), è una delle variabili che interagiscono lo specifico sistema-organizzazione: svolge funzione di "collante" sociale e/o normativo dell'organizzazione |

| PROSPETTIVE INTERPRETATIVISTE | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Organization cognition</i> | Crea i copioni, gli <i>scripts</i> , le mappe cognitive che guidano l'azione. Le organizzazioni sono "imprese cognitive", strutture e sistemi di conoscenze condivise. Un'organizzazione, ossia la cultura che la definisce, è considerata una particolare struttura della conoscenza, per comprendere e agire: in base all'auto-immagine, si organizzano coerentemente regole, schemi condivisi di riferimento, e così via. La cultura è un <i>set</i> di schemi comuni di riferimento, una rete di significati soggettivi, che i membri dell'organizzazione condividono in varia misura. |
| <i>Organization symbolism</i> | Studia, attraverso la decifrazione dei simboli e dei loro significati più profondi, come i membri dell'organizzazione interpretano le loro esigenze lavorative, in rapporto all'azione, e come tali interpretazioni vengono condivise all'interno dei gruppi di lavoro. L'organizzazione, allo stesso modo della cultura, viene concepita come un modello di comunicazione simbolica, che serve a facilitare la condivisione di significati. |
| <i>Structural-psychodynamic model</i> | La cultura organizzativa è un'espressione, una manifestazione consapevole, di processi psicologici inconsci. Le organizzazioni, così come le culture, sono forme particolari di ordinamento sociale, espressione esperibile di fenomeni psichici inconsci. Lo studio delle culture non può fare riferimento alle categorie cosce e razionali generalmente utilizzate per spiegare i comportamenti in determinati contesti, ma deve integrare questi aspetti più evidenti, legittimati e consensuali, con i più complessi processi inconsci propri delle interazioni umane. Vanno dunque studiati i modelli strutturali che connettono i processi inconsci con le loro manifestazioni esperibili |

Figura 3 – I diversi approcci per lo studio delle culture organizzative (rielaborato da Smircich, 1983 da F. Avallone e M. L. Farnese, 2005)

Il termine cultura dell'organizzazione oggi contempla molteplici significati: è intesa complessivamente come l'insieme dei valori esistenti all'interno di un'organizzazione, delle norme che si sedimentano nei gruppi di lavoro e sui cui si basano le relazioni tra i suoi membri; è costituita dai modelli di comportamento, dal linguaggio, dai rituali agiti con regolarità e maggiore frequenza, che consentono di orientarsi e rimanere all'interno dell'organizzazione.

La cultura organizzativa sintetizza i valori dominanti all'interno di un'organizzazione, i comportamenti più frequenti, i rituali comportamentali e le regole del gioco che permettono ai soggetti di orientarsi ed adattarsi all'organizzazione (De Simone e Marini, 2005).

Per Guldenmund (2000), la cultura organizzativa è un costrutto stabile e multidimensionale che funge da cornice di riferimento per i membri dell'organizzazione, in quanto consente di costruire il senso delle pratiche e dei comportamenti che essi mettono in atto.

La cultura sta alla base del processo di creazione dell'identità dell'organizzazione e degli individui che ne fanno parte, attraverso rituali, credenze, significati, valori e norme condivisi; determina il modo corretto di agire, creando le cosiddette leggende organizzative, ossia modi consolidati di affrontare i problemi e gestire le situazioni che gli attori organizzativi di lungo termine accettano come un dato di fatto e i nuovi assunti sono chiamati ad acquisire nel breve termine (O' Donnell e Boyle, 2008).

Per Schein (1985) a cui è affidata la definizione classica di cultura organizzativa, questa rappresenta "l'insieme di assunti di base - inventati, scoperti o sviluppati da un gruppo determinato quando impara ad affrontare i propri problemi di adattamento con il mondo esterno e di integrazione al suo interno – che si è rivelato così funzionale da essere considerato valido e, quindi, da essere indicato a quanti entrano nell'organizzazione come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a quei problemi".

Altre definizioni di cultura organizzativa sono state raccolte da Hatch in *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*, (1997):

- La cultura della fabbrica sta nel suo modo di pensare e di fare le cose, che è condiviso in misura minore o maggiore da tutti i suoi membri; ogni membro la deve imparare, o almeno accettare parzialmente, se vuole essere accettato nell'ambito dell'impresa. La cultura di uno stabilimento consiste di mezzi e tecniche che sono a disposizione dell'individuo per gestire le sue relazioni e da cui esso dipende per operare tra e con gli altri gruppi (Jacques, 1951);
- La cultura è il sistema di significati accettati pubblicamente e collettivamente, operanti per un gruppo in un momento determinato. Questo sistema di termini, forme, categorie e immagini è uno strumento a disposizione delle persone per interpretare la situazione in cui si trovano (Pettigrew, 1979);
- Le organizzazioni [sono] contesti pieni di cultura, ovvero [esse sono] unità sociali distinte con un set di interpretazioni comuni per organizzare l'azione (che spiegano, ad esempio, cosa stiamo facendo in un certo gruppo e il modo giusto di agire al suo interno) espressi attraverso linguaggi e altri veicoli simbolici (Louis, 1983);
- La cultura organizzativa può essere vista come il collante che tiene insieme l'organizzazione attraverso la condivisione di schemi di significato. La cultura

consiste nei valori, nelle credenze e nelle aspettative che i membri si trovano a condividere (Siehl e Martin, 1984)

- La cultura si riferisce alle conoscenze che si pensa che i membri di un certo gruppo condividano in misura minore o maggiore; [è] il tipo di conoscenze che si dice informi, incarnati, formi e giustifichi le attività di routine e non, svolte dai membri della sua cultura [...]. Una cultura è espressa (o costituita) soltanto attraverso le azioni e le parole dei suoi membri e deve essere interpretata da, non consegnata al ricercatore [...]. La cultura non è visibile in sé, ma è resa visibile soltanto attraverso la sua rappresentazione (Van Maanen e Barely, 1985);
- Le culture sono fenomeni collettivi che incarnano le risposte della gente alle incertezze e al caos intrinseci all'esperienza umana. Ci sono due tipi principali di risposte. La prima è la sostanza di una cultura – quei sistemi di credenze condivise e cariche di emotività che noi chiamiamo ideologie. La seconda sono le forme culturali – quelle entità osservabili attraverso cui i membri di una cultura esprimono, affermano e comunicano l'uno all'altro la sostanza della propria cultura (Trice e Bayer, 1993);
- La cultura organizzativa [è] una struttura di codici di senso – espressi in un sistema simbolico – ordita dagli attori organizzativi, sia in occasione di eventi collettivi unici e straordinari sia nel corso delle quotidiane attività e interazioni, attraverso operazioni di definizione sociale della realtà (Gagliardi, 1986)

Tutte queste definizioni sono state analizzate da Ashkanasy, Wilderom e Peterson (2000) che hanno individuato i fattori caratterizzanti la cultura organizzativa, tra i quali:

- l'autonomia individuale riconosciuta agli attori dell'organizzazione
- i comportamenti organizzativi, le interazioni tra le persone, il linguaggio, i rituali
- le modalità di presa delle decisioni
- la visione e la *mission* aziendali
- i valori e le norme dell'organizzazione
- la tolleranza al conflitto, delle diversità e dell'innovazione
- i criteri e gli stili di gestione del controllo
- l'immagine che l'organizzazione comunica tramite i suoi elementi fisici (aspetto) e le modalità di relazione con i pubblici interni ed esterni

Si tratta, in definitiva, degli elementi portanti dell'organizzazione, ossia il complesso di credenze, regole esplicite ed implicite, modelli di comportamento, insieme di valori e significati condivisi, funzionali all'inserimento e ambientamento dei diversi attori sociali all'interno dell'organizzazione, alla sua distinzione rispetto ad altre e alla sua sopravvivenza.

2.2 Le funzioni della cultura organizzativa

Molte delle definizioni di cultura organizzativa esposte nel paragrafo precedente riportavano implicitamente le funzioni e gli obiettivi che la cultura di un'organizzazione persegue. Alcuni autori, tra cui Robbins (1987), attribuiscono alla cultura organizzativa una funzione adattiva e regolatoria dei comportamenti individuali; essa trasmette l'identità dell'organizzazione, attraverso un sistema condiviso di simboli e significati, garantisce il senso di appartenenza, fornisce le regole dell'interazione professionale e umana, supporta l'integrazione e la cooperazione tra i membri e incrementa la stabilità. Altri autori, tra cui Martin e Siehl (1983), ne individuano, invece, la funzione di indirizzo e regolazione delle azioni dell'organizzazione. Schein (1985), in particolare, sostiene che la cultura consenta all'organizzazione di gestire sia i problemi di sopravvivenza e adattamento nell'ambiente esterno, sia i problemi di integrazione interna. Sul primo punto, partendo dall'analisi del contesto esterno, chi sta a capo dell'organizzazione dovrebbe in prima battuta delineare il senso della missione di fondo e successivamente, attraverso la sua declinazione in obiettivi operativi, mezzi, criteri per valutare i risultati e strategie correttive, sviluppare il consenso tra i pubblici interni ed esterni. In quest'ottica, la cultura organizzativa definita dal fondatore, dai leader, o dai manager che operano ai diversi livelli dell'organizzazione diviene un patrimonio condiviso che deve essere messo a fattor comune con gli altri membri, che possono, in questa maniera, leggere e interpretare nel modo giusto la realtà organizzativa. Questa prima azione, infatti, consente all'organizzazione di posizionarsi nell'ambiente esterno, creando contestualmente gli elementi portanti dell'identità aziendale entro cui il gruppo si riconosce. Schein traccia dunque il corretto *modus operandi* nella diffusione della *main strategy* dell'organizzazione, ossia la sua traduzione in obiettivi operativi (divisione del lavoro, tipi di compiti), l'individuazione dei mezzi (livello tecnologico e

di innovazione, procedure operative) più idonei al raggiungimento di tali obiettivi, la definizione della modalità di monitoraggio dei risultati (sistemi di controllo e di incentivazione) e la previsione delle conseguenti azioni correttive. *Leit motiv* di questi passaggi è l'acquisizione di un chiaro consenso da parte dei membri dell'organizzazione, in cui il termine "chiaro" sottolinea come spesso una parte rilevante della cultura organizzativa sia di fatto latente. Per l'autore, ad esempio, l'organizzazione acquisisce consapevolezza della propria cultura organizzativa nei momenti di crisi: il modo attraverso cui l'organizzazione reagisce ai momenti di difficoltà rappresenta un'opportunità per consolidare la propria cultura, facendo emergere alcuni aspetti mai palesati e per tale ragione difficili da portare alla luce. La seconda funzione a cui assolve la cultura organizzativa, secondo Schein, è la risoluzione dei problemi di integrazione interna, relativa cioè ai "processi che portano alla creazione dell'unità, processi che mettono i gruppi in grado di realizzare delle cose che il singolo non potrebbe realizzare da solo". Le questioni interne che l'organizzazione deve fronteggiare riguardano sei aspetti fondamentali: il linguaggio e le categorie concettuali comuni, i confini del gruppo e i criteri per esserne inclusi o esclusi, il potere e lo status, le relazioni (confidenza, amicizia e amore), gli incentivi e le sanzioni, infine, l'ideologia.

Innanzitutto, per garantire un buon livello di coordinamento e integrazione, i membri di un gruppo devono potere comunicare e comprendersi: devono, in altre parole, condividere un codice, fatto di significanti (parole) a cui attribuiscono un medesimo significato (contenuto semantico), necessario per raggiungere un certo livello di consenso e per acquisire un senso di identità e appartenenza. Quest'ultimo costrutto costituisce la discriminante per delineare i confini dell'organizzazione, attraverso l'individuazione di chi "fa parte" del gruppo e chi invece "ne è escluso". Ulteriori fasi nella gestione dell'integrazione interna sono lo sviluppo del consenso relativamente all'ordine gerarchico, all'attribuzione dell'autorità e dell'autorevolezza per la gestione del potere, e la definizione delle regole interne condivise per gestire le relazioni tra pari, tra diversi sessi e per sapere in che misura essere "aperti" (dare confidenza) nel contesto lavorativo. I membri devono, altresì, elaborare un sistema condiviso di valutazione per la distribuzione di ricompense e sanzioni, a partire dall'enunciazione dei comportamenti organizzativi: per Schein, infatti, l'azienda dovrebbe realizzare una declaratoria dei

comportamenti “eroici”, dai quali scaturiscono i premi, e dei comportamenti “colpevoli”, che sono soggetti a conseguenti sanzioni. Ultimo livello nella gestione delle problematiche di integrazione interna è quello relativo all’ideologia, attraverso la quale l’organizzazione fornisce soluzioni a questioni “misteriose”, imprevedibili”, definendo, dunque, le linee di condotta in presenza di eventi incerti e ambigui: uno dei metodi alla base di queste azioni è la narrazione di storie e miti sui fondatori dell’organizzazione che, agendo alcuni comportamenti virtuosi, hanno superato momenti complicati nella vita dell’azienda.

| PROBLEMI DI ADATTAMENTO ESTERNO | PROBLEMI DI INTEGRAZIONE INTERNA |
|--|--|
| 1. Missione e strategia Comprendere e condividere la <i>main mission</i> dell’organizzazione, delle funzioni manifeste e latenti | 1. Linguaggio e categorie concettuali comuni Condivisione di un linguaggio e di categorie concettuali comuni indispensabili per la comunicazione tra membri di un gruppo e tra diversi gruppi |
| 2. Obiettivi Sviluppare il consenso sugli obiettivi strategici derivanti dalla missione principale dell’organizzazione | 2. Confini del gruppo e criteri di inclusione/esclusione Sviluppare il consenso su chi è “dentro” o “fuori” dal gruppo e definire i criteri per appartenervi o per essere esclusi |
| 3. Mezzi Sviluppare consenso sui mezzi che devono essere utilizzati per il raggiungimento degli obiettivi strategici alla base della missione dell’organizzazione, ossia la struttura aziendale, la divisione dei compiti, il sistema di incentivi e di autorità | 3. Potere e status Sviluppare il consenso sulle gerarchie esistenti all’interno dell’organizzazione, sui criteri per ottenere il potere e sulle norme per gestirlo, per arginare questioni relative all’aggressività all’interno dei gruppi |
| 4. Valutazioni Sviluppare consenso sui criteri alla base dei processi di valutazione dei risultati | 4. Confidenza, amicizia e amore Sviluppare consenso sulle dinamiche relazionali all’interno dei gruppi dell’organizzazione, definendo le regole per gestire le relazioni tra pari, nei rapporti asimmetrici, tra sessi diversi. |
| 5. Correttivi Sviluppare il consenso sulle azioni correttive da intraprendere nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi o questi si discostino da quelli programmati | 5. Incentivi e sanzioni Sviluppare consenso sui comportamenti “virtuosi” e su quelli “devianti”; definire cosa è premiato con ricompense monetarie e/o con lo status e il potere e cosa va sanzionato con conseguenti azioni “punitive” (ritiro dei premi, esclusione dall’organizzazione, ecc.) |
| | 6. Ideologia e “religione” Condividere la <i>filosofia</i> e gli strumenti per reagire in caso di accadimenti inspiegabili, per evitare i sentimenti di ansia e di impotenza |

Figura 4 - Funzioni della cultura organizzativa adattato da Schein (1985)

La cultura organizzativa è pertanto sia un costrutto statico che dinamico: nel primo caso si fa riferimento all’uso di contenuti e significati già decodificati e sedimentati nel corso del storia dell’organizzazione; nel secondo caso, rimanda alle possibili trasformazioni che provengono dalla compresenza di conoscenze consolidate e nuovi comportamenti,

per affrontare situazioni e risolvere problemi attuali. La sua forza e il suo grado di consistenza, dipendenti dall'intensità delle esperienze di apprendimento di gruppo, forniscono modelli percettivi e di comportamento che garantiscono stabilità e sicurezza ai membri dell'organizzazione, contengono possibili ansie e incertezze scaturenti dall'incapacità di comprendere le dinamiche o affrontare situazioni inaspettate. In estrema sintesi, insieme al controllo tecnologico, burocratico e di mercato, la sua comprensione costituisce una dei modi possibili di attuare un controllo sociale, influenzando positivamente sull'esperienza lavorativa dell'individuo, poiché opera sul livello affettivo e contribuisce a creare un contesto organizzativo "in salute" (Santisi e Ramaci, 2015).

2.3 I livelli della cultura organizzativa

Per analizzare la cultura organizzativa, prendiamo come riferimento il modello di Schein (2000), basato su tre diversi livelli di profondità: gli artefatti, i valori e gli assunti di base. Gli artefatti costituiscono il livello più esterno della cultura organizzativa, quello visibile e tangibile. Sebbene rappresentino i "segni" fondamentali per riconoscere la cultura di un'azienda, possono creare difficoltà di decodifica, poiché si prestano a molteplici interpretazioni. Schein (2006) sottolinea, a tal proposito, come spesso gli astanti di una cultura aziendale possano descrivere come un gruppo allestisce il suo ambiente, quali sono i modelli di comportamento predominanti tra i membri del gruppo, senza tuttavia riuscire a decifrare il perché, la logica sottostante a tali scelte. Risulta, secondo l'autore, necessario – in un qualsiasi processo di analisi della cultura organizzativa – ricercare la coerenza con gli altri livelli di costituzione della cultura stessa, ossia con i valori e gli assunti di base, che consentiranno di interpretare il significato di tali manifestazioni, "leggere" le ragioni secondo le quali un gruppo aderisce a determinati schemi di comportamento.

Rientrano tra gli artefatti: l'ambiente fisico e sociale dell'organizzazione (es. livello tecnologico, il layout degli uffici, il modo di vestire), le creazioni e le espressioni artistiche, i documenti ufficiali, il linguaggio scritto e parlato.

Pettigrew (1979) elenca gli elementi che, a suo avviso, devono essere isolati e interpretati per giungere a una descrizione della cultura di un'organizzazione: i simboli,

i miti, le storie, i riti e le cerimonie e il linguaggio. I simboli sono qualcosa che - per definizione - rappresentano qualcos'altro; sono oggetti, azioni, eventi ai quali i membri dell'organizzazione hanno attribuito un significato speciale, consentono di esprimere concetti complessi in maniera semplice, agevolano la manifestazione di messaggi emotivi che non possono essere espressi esclusivamente con l'uso del linguaggio. I miti sono racconti in forma drammatizzata di episodi, spesso irreali ma plausibili, che hanno l'obiettivo di legittimare i comportamenti e i valori a cui tali comportamenti si ispiravano; spesso nelle organizzazioni vengono mitizzati i fondatori o altre personalità particolarmente importanti nella fase di nascita, gli spazi e i tempi. Le storie, al contrario, sono racconti basati su accadimenti reali, o per lo meno realistici, della vita dell'azienda, che hanno il fine di veicolare modus operandi o gestire situazioni complesse, quali i conflitti palesi o le tensioni latenti; anche in questo caso, molte storie si riferiscono alla nascita dell'organizzazione, ai suoi momenti evolutivi o di crisi superate. Per Gagliardi (1986), i riti e le cerimonie sono azioni collettive, a elevata risonanza emotiva, tramite le quali una comunità organizzativa celebra i successi, gli eroi e soprattutto i valori. I riti consistono in rappresentazioni pubbliche di sequenze di attività e interazioni; quando si presentano con una elevata frequenza, e sono messi in atto quasi automaticamente, prendono il nome di rituali. Hanno la finalità di assicurare i membri, controllano il rispetto delle norme collettive e consentono il perpetuarsi della cultura dell'organizzazione. Trice e Beyer (1986) li distinguono in:

- *di passaggio*, per favorire la transazione di individui a posizioni e ruoli nuovi (anche per neo assunti) e spesso cercano di mantenere le caratteristiche della posizione nella configurazione pianificata;
- *di esaltazione*, per evidenziare risultati, attività e prestazioni di una persona
- *di integrazione*, per migliorare le relazioni sociali tra soggetti e parti dell'organizzazione separate;
- *di ricomposizione dei conflitti*, per migliorare le relazioni sociali conflittuali tra diversi attori o portatori d'interesse (es. contrattazione collettiva);
- *di degradazione*, per disincentivare comportamenti e valori non desiderati, attraverso la diminuzione dello status e del potere dei soggetti coinvolti
- *di rinnovo*, per promuovere e agevolare il cambiamento.

Il linguaggio, infine, nella sua concezione di codice, trasversale a qualsiasi processo di comunicazione all'interno dell'organizzazione, è un ultimo artefatto alla base della cultura organizzativa: gli slogan, le metafore, i testi (verbali e visivi) condizionano i processi comunicativi, cognitivi e percettivi dell'organizzazione.

Il secondo livello di analisi della cultura dell'organizzazione, nella letteratura di Schein, è quella dei valori: essi indicano le convinzioni su ciò che è auspicabile nella realtà organizzativa. Attraverso un processo di trasformazione cognitiva e di consenso sociale, le opzioni originarie del fondatore o del management dell'organizzazione, sulla natura dei fatti organizzativi e sul modo di affrontarli, divengono elementi validi, efficaci, spesso automatici – credenze, convinzioni, valori, appunto - ai quali, si fa riferimento per giudicare la correttezza o non delle azioni dell'organizzazione.

Per Avallone e Farnese (2005) le credenze acquisiscono successivamente una qualità collettiva che indebolisce il ricordo dell'origine individuale, divenendo valori e assumendo un aspetto diffuso, integrato nell'organizzazione. Questi ultimi sono, pertanto, principi normativi che possono assumere una valenza emotiva, “ciò che sta a cuore”, “ciò che ha valore” per gli attori dell'organizzazione: si manifestano in comportamenti, partendo dalle norme (esplicite o implicite) che regolano e indicano cosa bisogna o cosa non è lecito fare. Hofstede (1980) distingue i valori in *desiderabili* e *desiderati* in base ai tipi di norme che li generano: i primi sono legati all'ideologia, all'etica, si riferiscono alla totalità della popolazione dell'organizzazione e sono formulati in termini di giusto/sbagliato e accordo/disaccordo; i secondi sono riconducibili a ragioni pragmatiche, sono formulati in prima o seconda persona per indicare ciò che ognuno vuole per se stesso. Avallone e Farnese (2005) evidenziano come i valori, ordinariamente appartenenti al mondo delle abitudini, alla routine, possano essere riconosciuti con particolare evidenza nei momenti di crisi, o cambiamento, durante i quali possono venire confutati da modelli valoriali diversi o quando si verificano integrazioni con organizzazioni portatrici di un diverso sistema di valori.

Il nucleo più profondo della cultura organizzativa è, infine, rappresentato dagli assunti di base: si tratta, per Schein (2000), delle premesse implicite, invisibili, inconsapevoli, che guidano il comportamento e forniscono le chiavi di lettura per percepire e intervenire sulla realtà, per affrontare le questioni più importanti per la vita

dell'organizzazione. I valori dei fondatori dell'organizzazione, che come è stato descritto pocanzi, attraverso il ripetersi dei risultati che ne evidenziano la bontà e validità, hanno perso per i membri dell'organizzazione le nozioni relative alle loro origini, vengono dati per scontati, sfuggono alla sfera della consapevolezza e divengono assunti. Questi costituiscono il fondamento dell'identità istituzionale, rappresentano assiomi, verità per i membri dell'organizzazione, non più soggetti a negoziazioni o modifiche. Per Bolognini (1984), il processo di idealizzazione porta le credenze a divenire valori, la dicotomia “vero/falso” cede il passo alla dicotomia “sacro/profano” e l'accettazione razionale delle credenze viene sostituita dall'identificazione emotiva con i valori. Schein individua i seguenti assunti di base:

- *rapporti del genere umano con la natura*, ossia il ruolo dell'organizzazione rispetto all'ambiente fisico e socioculturale;
- *la natura della realtà e della verità*: i criteri e i processi di costruzione del reale e di determinazione di ciò che si considera vero, fondato; il linguaggio e il comportamento che definiscono il reale, il vero (rivelato o scoperto); la concezione del tempo e dello spazio;
- *le concezioni della natura sull'uomo*: assunzioni meta scientifiche su cosa significa essere “umani”, sulla perfettibilità dell'essere umano, sulla sua bontà o cattiveria intrinseca;
- *il valore e il significato dell'attività lavorativa*: valutazione dell'apporto umano al contesto lavorativo, investimento personale, rilevanza o disconoscimento della soggettività lavorativa, autonomia, fatalismo;
- *la concezione degli stili di convivenza interumana e dei rapporti personali*: cooperazione e competizione, integrazione e individualismo, distribuzione del potere, valorizzazione del carisma, delle norme, della competenza, dell'autorità ecc.

In estrema sintesi, secondo Schein (2000), per conoscere la cultura organizzativa è necessario analizzare gli assunti di base che determinano effettivamente il modo in cui i membri del gruppo percepiscono, pensano e sentono: per l'autore, i valori accettati dagli attori organizzativi vengono sottoposti inconsapevolmente ad un processo di trasformazione cognitiva, diventando convinzioni e, in ultima battuta, assunti. La sperimentazione diretta consente, ai membri del gruppo, la messa in atto della

trasformazione cognitiva: osservano, infatti, un valore che, in un determinato momento, induce a un comportamento grazie al quale risolvono il loro problema; se tale comportamento continua a dare esiti positivi anche in situazioni diverse, quel valore si trasforma gradualmente in un assunto di base, portando i membri del gruppo a consolidare la loro idea di realtà. Quando un valore diventa un assunto viene dato per scontato, non è più soggetto a discussioni o negoziazioni e scompare progressivamente dalla sfera della consapevolezza. Secondo Schein, la formazione di una cultura organizzativa è comunque la risultante di un processo dinamico di apprendimento e può pertanto mutare nel tempo: all'interno di un vero e proprio processo ciclico, la cultura prende forma a partire dagli assunti e dai valori che cercano di manifestarsi attraverso gli artefatti, generando comportamenti osservabili; al contrario, per un processo inverso, la generazione di cultura può avvenire anche partendo dagli artefatti, che vengono interpretati consapevolmente e creativamente dai portatori della cultura dell'organizzazione, fino ad influenzare i valori e gli assunti di base. I cambiamenti culturali possono riguardare una "rivoluzione" del sistema, coinvolgendo l'intera organizzazione, ma anche una "evoluzione", impattando solo su alcune parti di esse (sottoculture). Di norma, i cambiamenti più profondi si manifestano durante le fasi di istituzione dell'organizzazione, quando la cultura è meno solida, in presenza, ad esempio, di assunti, valori e credenze del fondatore rivelatesi fallimentari. Nelle fasi successive di crescita dell'organizzazione, invece, i cambiamenti culturali sono meno frequenti e più restii, dato che subentra una serie di resistenze basate sulla cristallizzazione degli assunti e dei valori organizzativi nel tempo: Avallone e Farnese (2005) elencano, tra questi, la certezza di processi conosciuti vs l'insicurezza dettata da nuove modalità da sperimentare, la definizione di strategie reiterate nel tempo che hanno rinforzato il modello organizzativo, la difficoltà dell'emersione di assunti ormai sedimentati e pertanto divenuti inconsci. Nelle fase di sviluppo dell'organizzazione, pertanto, è possibile esclusivamente un cambiamento culturale "gestito", ad esempio, attraverso l'esercizio di una leadership "supportiva" che attenui le naturali incertezze dettate dal cambiamento, o mediante l'introduzione di interventi strutturali che creino nuovi equilibri interni.

2.4 "Culture" e "sottoculture" organizzative

Entrambi gli approcci allo studio delle culture organizzative – funzionalista e interpretativista – hanno posto l’accento sull’omogeneità della cultura, evidenziandone la funzione coesiva che essa svolge all’interno dell’organizzazione. Molti studiosi, *in primis*, Smircich (1983), hanno però sottolineato come molte organizzazioni, nella realtà, presentino diversi “strati” multiculturali, ossia siano composte da differenti sottoculture, manifestazione di altrettante professioni, etnie, ideologie e culture. Si potrebbe generalizzare dicendo che più complessa è la struttura organizzativa, maggiori saranno le sottoculture esistenti al suo interno, derivanti, ad esempio, da diverse affiliazioni professionali, settorializzazione dei processi e delle attività lavorative, introduzione di nuovi strumenti tecnologici, immissione di componenti da altre realtà organizzative, ecc. Questa riflessione spingerebbe a pensare che soltanto nelle organizzazioni semplici e di piccole dimensioni si possa osservare una cultura organizzativa unica e omogenea: tutte queste sfaccettature culturali, invece, possono esistere nelle organizzazioni, a prescindere dalle loro dimensioni, che in molti casi differenziano intenzionalmente i loro membri. Se un’azienda ingloba gruppi stabili (per le articolazioni interne di tipo funzionale, geografico, gerarchico, ecc.) è probabile che al suo interno si sviluppino differenti culture, specifiche per ciascun gruppo (Avallone e Farnese, 2005): per individuarle, secondo Jansen (1994), è necessario distinguerle in base alle caratteristiche comuni che posseggono alcuni membri al suo interno, tra cui:

- *cultura corporativista* (o d’elite), che unisce soggetti caratterizzati da una medesima professione, spesso di nicchia;
- *cultura dipartimentale*, caratterizzata da membri appartenenti alla medesima unità operativa o dipartimento (segmentazione orizzontale dell’organizzazione);
- *cultura divisionale*, contraddistinta da soggetti che fanno parte della stessa divisione (segmentazione verticale dell’organizzazione);
- *cultura territoriale*, che si sviluppa all’interno di uno stesso contesto geografico;
- *cultura professionale*, che si basa sulla condivisione di una background di conoscenze e sulla comunanza di esperienze lavorative.

In molti casi queste sottoculture valicano i confini interni dell’organizzazione, divenendo “culture multiple”, ossia sottoculture gestite da una cultura dominante all’interno dell’organizzazione, ma che tagliano trasversalmente più organizzazioni,

come fa ad esempio la cultura professionale. Talvolta, una forte adesione alla cultura professionale, anziché a quella organizzativa, può costituire un deterrente per lo sviluppo di un senso di appartenenza all'organizzazione, perdendo conseguentemente la sua caratteristica di collante per il raggiungimento degli obiettivi ultimi dell'azienda, mentre in altri casi può costituire un vantaggio.

Una sottocultura organizzativa è pertanto definibile come il sottoinsieme dei membri di un'organizzazione che interagiscono regolarmente tra loro, si identificano come gruppo a parte all'interno dell'organizzazione, sono caratterizzati da problemi e da modalità di risoluzioni degli stessi comuni, dalla condivisione di un codice loro di comunicazione. Le intersezioni tra le diverse sottoculture esistenti all'interno dell'organizzazione sostengono la cultura organizzativa, intesa come un'entità ombra, come proiezione al di là delle sottoculture di ciò che queste hanno in comune tra loro (Van Maanen e Barkey, 1985). I principali processi dai quali scaturiscono le sottoculture, per Avallone e Farnese (2005), sono: a) la *similarità*, reale o percepita, che costituisce un elemento di attrazione reciproca basata sui principi di similitudine e omogeneità; b) l'interazione, che provoca la costituzione di gruppi e lo sviluppo di dinamiche di coesione. Per Van Maanen e Barkey (1985), invece, alla base della costituzione di sottoculture organizzative ci sono una serie di cambiamenti strutturali e di processi organizzativi:

a) *Segmentazione*. Caratterizzata da processi di razionalizzazione dell'organizzazione, quali la divisione per funzioni, specializzazione, professionalizzazione, tipicamente usati per razionalizzare il lavoro, aumentando l'efficienza e la produttività dell'organizzazione;

b) *Importazione*. E' un processo tipico delle azioni di fusione e acquisizione aziendale, in cui si assiste all'inclusione di nuovi gruppi e di nuove culture organizzative in quelli preesistenti. Se l'integrazione non avviene, la cultura "recessiva", derivante dall'organizzazione più piccola che è stata inglobata, diverrà una subcultura;

c) *Innovazione tecnologica*. L'automazione, l'informatizzazione, le introduzioni tecnologiche possono generare un *gap* di conoscenze tra diversi membri dell'organizzazione, all'interno della quale si delineano pertanto soggetti con elevate competenze, distinti da membri che non hanno introiettato tali cambiamenti. La sottocultura può nascere in seno a quest'ultimo gruppo di persone che prova un sentimento di depauperazione, alienazione e perfino estinzione, o può essere, al

contrario, la risultante di nuove “caste”, portatrici di nuovi saperi, di maggior prestigio e in conflitto con i portatori di conoscenze e competenze tradizionali;

d) Differenziazione ideologica. Avviene quando i membri di un gruppo dell’organizzazione assumono una nuova posizione rispetto ad altri membri, supportati da un cambio di paradigma o dall’uso di diversi modus operandi. Quando il contrasto tra ideologie concorrenti diviene conflitto, ossia senza alcun punto di congiunzione, si assiste alla copresenza di due diverse sottoculture.

Per Martin e Siehl (1983), la coerenza con i valori dominanti consente di classificare le sottoculture in: *i) rafforzative*, quando sono scaturite da una profonda adesione ai principi della cultura dominante rispetto alla media dei membri dell’organizzazione; *ii) ortogonale*, in cui si accettano complessivamente i capisaldi della cultura organizzativa dominante, anche se esistono valori non conflittuali, ma diversi; *iii) controculture*, quando ci troviamo in presenza di sottoculture i cui valori centrali dominanti vengono sfidati. Mentre aderire ad una sottocultura, normalmente, non provoca sentimenti di stigmatizzazione, discredito o perdita di status, entrare a far parte di una controcultura viene percepito dalla cultura dominante come un comportamento deviante, anticonformista. Avallone e Farnese (2005) sostengono che le sottoculture, nella prospettiva della differenziazione, presentano l’organizzazione come una costellazione dinamica: l’approccio allo studio della cultura organizzativa, pertanto, in una chiave postmoderna, non si deve basare esclusivamente sulla rilevazione degli elementi di stabilità e coerenza tra le diverse sottoculture esistenti, bensì deve tenere in considerazione anche gli elementi che rendono le culture organizzative incoerenti, ambigue, multiformi e in continuo cambiamento.

2.5 Alcune classificazioni di culture organizzative

Esistono, in letteratura, diverse classificazioni di culture organizzative, a partire da differenti approcci teorici, di articolazione dei contenuti e di metodologia di esplorazione e di intervento sulla cultura stessa. Una prima classificazione di culture organizzative è quella realizzata da Enriquez (1970), in funzione di insiemi coerenti di valori e di assunti di base che si presentano all’interno delle organizzazioni e che ne orientano la gestione da parte del management:

a) *cultura autoritaria*. Si tratta di una cultura organizzativa basata sull'autorità di un leader carismatico, che rappresenta il fulcro su cui ruota l'intera struttura. L'operato dei singoli appartenenti all'organizzazione è mosso dall'ammirazione incondizionata verso il capo ed è valutato ai fini della crescita e della progressione di carriera. La comunicazione segue una logica top-down e il valore della competizione tra pari sostituisce qualsiasi approccio relazionale-solidaristico. Il lavoro è basato sul controllo gerarchico, poiché l'individuo è concepito come incapace di autodisciplinarsi; vengono incentivati i bisogni di dipendenza; si fa leva sui processi di falsa coscienza per garantire il consenso della maggioranza del gruppo;

b) *cultura burocratica*. Il valore basilare su cui si fonda questo prototipo culturale è il rispetto della norma, da cui scaturisce l'operato degli individui all'interno dell'organizzazione, il loro ruolo all'interno della gerarchia, le responsabilità, i criteri di ingresso nell'organizzazione e la progressione di carriera, basata prioritariamente sull'anzianità di servizio, piuttosto che sulla valorizzazione del merito. La cultura burocratica caratterizza, generalmente, organizzazioni complesse, fortemente strutturate, in cui il flusso di comunicazione è tendenzialmente formale e monodirezionale, dall'alto verso il basso. Il capo è deputato a far rispettare le regole, ed eventualmente a punire in caso di inosservanza. Questa tipologia di cultura nasce per superare il libero arbitrio tipico della cultura autoritaria, con l'intento di garantire l'equità e l'imparzialità all'interno dell'organizzazione; ha caratterizzato per diversi anni le amministrazioni pubbliche, dando vita anche a fenomeni degenerativi: disimpegno, disaffezione lavorativa, incapacità al cambiamento, bassa tendenza alla progettazione e all'innovazione. Di contro assolve, in linea di massima, ai bisogni di sicurezza e stabilità.

c) *cultura paternalistico-clientelare*. Il valore di riferimento è l'affiliazione ad un gruppo, ad un "clan". In questa tipologia di cultura organizzativa esiste un dissidio tra i valori, le regole, gli assunti che l'organizzazione esplicita, "dichiara", veicola ufficialmente e ciò che avviene dietro questa "facciata": l'agire dei gruppi di potere, le relazioni verticali, orizzontali, trasversali che si instaurano, i doppi giochi, gli intrighi. La crescita all'interno dell'organizzazione avviene, più che per capacità e competenze professionali, per l'"essere parte" della lobby dominante.

d) la cultura tecnocratica. E' tipica dei settori fortemente tecnologici e delle aziende orientate al mercato. Il valore fondamentale è la competenza, che deve essere in grado di ottimizzare i risultati, superare la logica dell'adempimento, innovare i processi lavorativi, produrre valore, incoraggiando l'iniziativa e incentivando la creatività. I rapporti tra gli individui sono, tendenzialmente, informali, seppure basati su un'accesa competizione; sono guidati dalla razionalità, a scapito dell'affettività.

e) la cultura cooperativa. Il valore di base è la partecipazione attiva di tutti i membri alla vita dell'organizzazione. Il lavoro è, prevalentemente, svolto in gruppi, contraddistinti da flussi comunicativi orizzontali e verticali a due vie, da relazioni informali e dirette. I contrasti non vengono celati, bensì vissuti come fonti di sviluppo; al contrario sono stigmatizzate le posizioni di ritiro o di disimpegno. Lo stile di leadership privilegiato è quello diffuso, con ricadute negative relativamente alla velocità di assunzione delle decisioni.

In contrapposizione al modello di Enriquez, tendente a delineare prototipi di culture organizzative generali e generalizzabili, il cui limite principale consiste nell'impossibilità, nella realtà, di riscontrare culture organizzative "pure" (Hofstede, 1980), è utile descrivere altre classificazioni.

Bellotto e Trentini (2000) considerano la cultura organizzativa come l'insieme di specifici modelli di comportamento improntati da modi di essere e di relazionarsi con altri che caratterizzano tutti i membri di un'organizzazione, pur nelle differenze di personalità, di ruolo, di situazioni contingenti.

Gli autori definiscono le culture organizzative come specifici modelli di comportamento, cui sottendono i valori, le abitudini, le credenze, gli atteggiamenti che costituiscono l'aspetto implicito. Il loro è un modello interpretativo psicodinamico delle culture organizzative che delinea quattro tipologie sulla base di due assi fondamentali:

a) Isolamento-partecipazione che definisce i livelli di socializzazione caratterizzati rispettivamente da una scarsa/elevata quantità-qualità delle relazioni tra i membri dell'organizzazione;

b) Differenza-eguaglianza che orienta i processi decisionali.

In base al posizionamento delle organizzazione lungo questi assi è possibile definire

una cultura *Normativo-Burocratica* che pone l'accento rispettivamente sulle procedure e sull'aspetto formale e freddo delle relazioni. Queste organizzazioni si contraddistinguono per:

- alto valore al riconoscimento delle differenze e bassi livelli di socializzazione;
- valore primario allo status, su cui poggiano l'auto e l'eterostima;
- leadership mirata alla stabilità del sistema;
- sottolineatura sulle norme;
- stile di conduzione autoritario;
- sviluppo della carriera per concorso sui titoli formativi;
- fattore incentivante: appello diligente al “senso del dovere”;
- sistema premiante: incentivare il rispetto delle “regole formali”;
- rapporto fra ruoli e funzioni: forte differenziazione e scarsa integrazione;
- clima organizzativo: assenza di emozioni, dimensione affettiva privata e soggettiva distinta da quella pubblica, impossibilità ad esprimere conflitti e competizioni.
- il contratto psicologico tra individuo e organizzazione è del tipo “ottemperanza/riconoscimento”.

La seconda tipologia è la cultura *Tecnocratico-Paterna* che enfatizza lo sviluppo tecnologico e la competenza. Questa si caratterizza per i seguenti fattori:

- alto valore al riconoscimento delle differenze e alto livello di socializzazione;
- valore primario è la competenza, su cui poggiano l'auto e l'eterostima;
- leadership mirata all'efficienza e al raggiungimento degli obiettivi;
- sottolineatura sugli obiettivi da raggiungere;
- stile di conduzione flessibile e adatto alle diverse situazioni;
- sviluppo della carriera per competenza e risultati raggiunti;
- stretta correlazione fra risultato e remunerazione;
- sistema premiante: incentivare lo sviluppo delle competenze;
- rapporto fra ruoli e funzioni: forte differenziazione e massima integrazione;
- clima organizzativo: sentimento di orgoglio, dimensione affettiva e soggettiva importante, ma controllata interdipendenza delle relazioni all'interno delle quali vengono gestiti conflitti e competizioni ritenuti normali;

- le diverse persone sono valorizzate nelle loro differenti qualità. Il contratto psicologico è del tipo “risultati/remunerazione”: il rapporto tra identità personale e ruolo lavorativo tende ad essere vissuto come coerente dai membri dell’organizzazione.

La terza tipologia culturale del modello è quella *Permissivo-Individualistica* che si differenzia per abbracciare un regime di “*laissez faire*” e privilegiare la dimensione individuale attraverso l’enfasi sui diritti e sulle garanzie di ognuno. Ne scaturisce:

- alto valore al riconoscimento delle uguaglianze e basso livello di socializzazione;
- valore primario all’indipendenza, su cui poggiano l’auto e l’eterostima;
- leadership paradossale perché è vietato manifestarla esplicitamente;
- sottolineatura sulle garanzie;
- sviluppo della carriera con meccanismi automatici;
- sistema incentivante: appello alla “disponibilità”;
- rapporto fra ruoli e funzioni sullo sfondo a favore dei rapporti interpersonali;
- clima organizzativo: sentimenti di estraneità, indifferenza e diffidenza, dimensione soggettiva ed affettiva improntata alla “non interferenza reciproca”, competizioni e conflitti taciuti “per amor di pace”
- il contratto sottostante è del tipo “non interferenza reciproca”: il rapporto tra identità personale e ruolo lavorativo è risolto con l’affermazione della prima.

L’ultima tipologia culturale del modello è definita *Familistico-Materna*, incentrata sui buoni rapporti e sui legami affettivi. Si caratterizza per:

- alto valore al riconoscimento delle uguaglianze e alto livello di socializzazione;
- il valore primario è l’esperienza, su cui poggiano l’auto e l’eterostima;
- leadership mirata all’unità, solidarietà ed affiliazione;
- sottolineatura sull’appartenenza;
- stile di conduzione improntato al coinvolgimento;
- sviluppo della carriera per cooptazione sulla base della fedeltà personale e lavorativa;
- sistema incentivante: appello alla “lealtà” e “appartenenza”;
- rapporti fra ruoli e funzioni numerosi e spesso confusi;

- clima organizzativo: sentimenti di solidarietà e unità, dimensione affettiva, soggettiva e privata confusa e sovrapposta a quella lavorativa, competizioni e conflitti esplodono come fuochi d'artificio, ma vengono regolati dalla fedeltà al sistema
- prevale un contratto di “fedeltà/protezione”: il rapporto tra identità personale e ruolo lavorativo viene vissuto in modo sovrapposto e confuso.

Peculiarità del modello appena descritto è la connessione che lo stesso stabilisce con la leva della formazione. In particolare, Bellotti e Trentini (2000) individuano diversi stili formativi in base alla cultura predominante nell'organizzazione:

- *Istruttore* (cultura *Normativo-Burocratica*). Insegna senza tener conto delle emozioni coinvolte nel fare la formazione. Si occupa soprattutto del “sapere” e del “saper fare”. Esperto di contenuti e di comportamenti da adottare, in genere utilizza lezioni-conversazioni-discussioni (eventualmente in gruppo) di tipo strutturato. Resta adatto ad una formazione solamente tecnico-professionale.
- *Conduttore* (cultura *Tecnocratico-Paterna*). Coordina e facilita l'apprendimento. Garante della metodologia, non presta particolare attenzione a “quello che si dice” ma a “come lo si dice”. Il suo approccio è focalizzato sui processi di gruppo e lo scopo resta quello di rendere i processi di comunicazione del gruppo funzionali agli obiettivi di apprendimento. E' perlopiù adatto a progetti formativi flessibili, dove la situazione non strutturata facilita l'apprendimento.
- *Animatore* (cultura *Permissivo-Individualistica*). Anima il gruppo. L'indeterminatezza del ruolo resta intenzionale, giustificata dall'appello alla nondirettività (gruppo d'incontro). Si punta in tal modo alla naturale estrinsecazione delle pulsioni dei singoli; l'apprendimento è basato soprattutto su processi di identificazione proiettiva ed introiettiva dei formandi con il formatore; il progetto formativo è puramente indicativo, la metodologia passa in secondo piano.
- *Terapeuta* (cultura *Familistico-Materna*). Lenisce i problemi, cura, protegge, premia la fedeltà. Il suo approccio è focalizzato sui problemi personali profondi e sulle dinamiche emozionali vissute dai partecipanti; l'apprendimento avviene attraverso l'interpretazione e la rielaborazione del formatore-analista dei

contenuti psichici emersi (gruppo clinico di introspezione). Sono le emozioni ad essere gli elementi di indagine fondamentali.

Un'ultima classificazione è quella proposta da Bradley e Parker (2006), i quali hanno individuato quattro differenti tipologie di culture organizzative a partire dall'incrocio di due dimensioni:

- a) la flessibilità e la discrezione vs la stabilità e il controllo;
- b) il focus verso le richieste esterne vs il focus verso le richieste interne.

Se consideriamo il primo asse, le organizzazioni con un focus sul controllo enfatizzano la stabilità e la coesione, mentre quelle più orientate alla flessibilità privilegiano l'adattabilità e la spontaneità. Relativamente alla seconda dimensione, le organizzazioni che tendono a soddisfare prioritariamente le richieste interne pongono l'attenzione su aspetti quali l'integrazione, la comunicazione interna, la gestione delle informazioni; le organizzazioni con un focus prevalente sulle richieste esterne, privilegiano aspetti come la crescita, l'interazione con l'esterno, l'acquisizione di risorse.

Combinando le due dimensioni, Bradley e Parker (2006) giungono alla seguente classificazione:

1) *Cultura gerarchica*. Caratterizza le organizzazioni con un focus interno nelle quali la gestione delle informazioni e la comunicazione sono utilizzate allo scopo di raggiungere e preservare la stabilità e di garantire il controllo. Questo è basato sulla definizione di regole standardizzate, che devono essere rispettate ai diversi livelli della catena gerarchica, e su una spiccata attenzione, soprattutto da parte del management, alle questioni tecniche. Il sistema premiante del personale è direttamente proporzionale alla posizione ricoperta e la crescita professionale è possibile esclusivamente mediante procedure concorsuali o per anzianità di servizio. Questa tipologia culturale riflette il modello burocratico classico di Pubblica amministrazione o, nell'ambito del settore privato, il modello tayloristico;

2) *Cultura di gruppo*. Caratterizza le organizzazioni in cui il focus interno è accompagnato da una tendenza alla discrezionalità e alla flessibilità. In queste culture, la motivazione del personale è basata sui valori della fiducia e della lealtà, mentre la coesione trova la sua leva nella partecipazione al gruppo e nel senso di appartenenza. I manager interpretano il loro ruolo alla stregua di un mentore, che attraverso il suo operato, agevola il lavoro in team e le interazioni all'interno e tra i diversi gruppi. Il

sistema premiante prevede l'attribuzione di riconoscimenti, l'erogazione di compensi e incentivi economici per tutti i dipendenti, basati sull'equità;

3) *Cultura razionale*. Caratterizza le organizzazioni con un focus verso l'esterno e una tendenza al controllo. In queste culture assume un ruolo cruciale la definizione degli obiettivi e la pianificazione delle attività, al fine di raggiungere i risultati prefissati, incrementando il più possibile la produttività e l'efficienza. Si tratta di organizzazioni orientate alla produzione, il cui management gestisce le risorse umane, fornendo le loro modalità e creando le condizioni per raggiungere gli obiettivi aziendali, da cui dipende la corresponsione di incentivi e ricompense. La motivazione e la coesione aziendali dipendono dal desiderio di acquisire vantaggi competitivi nei confronti delle organizzazioni che appartengono allo stesso settore; il successo viene misurato in termini di quote di mercato possedute e di accesso privilegiato alle risorse esterne;

4) *Cultura evolutiva*. Caratterizza le organizzazioni con un focus rivolto verso l'esterno e una tendenza alla flessibilità. In queste culture, orientate prioritariamente all'innovazione, vengono enfatizzate la capacità di adattamento alle esigenze dei portatori di interesse esterni. Questo modello contraddistingue tipicamente le organizzazioni imprenditoriali dinamiche, nelle quali i dirigenti incoraggiano l'assunzione dei rischi da parte dei singoli e i riconoscimenti sono legati all'iniziativa e alla tensione al risultato. La struttura non è fortemente gerarchizzata e si può plasmare, in funzione delle esigenze di un mercato competitivo e mutevole, ridefinendo compiti e obiettivi. In questa tipologia di cultura vengono, altresì, salvaguardati gli interessi, i bisogni di sviluppo e le competenze dei membri dell'organizzazione.

Secondo la classificazione di Bradley e Parker, queste differenti tipologie culturali possono convivere contemporaneamente nella stessa organizzazione con differenti combinazioni, per cui, anche se una specifica tipologia culturale può risultare dominante, i valori dell'azienda possono essere tra loro in competizione (*competing values*). Il loro studio e la loro comprensione sono, pertanto, fondamentali per supportare il cambiamento organizzativo.

2.6. Caratteristiche delle culture organizzative favorevoli al cambiamento

Recenti studi hanno messo in relazione alcuni aspetti della cultura organizzativa con la propensione al cambiamento, sia in ambito pubblico, sia in ambito privato. In particolare, diverse ricerche hanno indagato il ruolo dell'innovazione (Jamrog et al., 2006; Lau e Ngo, 2004; O' Donnel e Boyle, 2008) che, attraverso i meccanismi della socializzazione da un lato, e le politiche realizzate dal management dall'altro, può essere percepito come un valore di base e, conseguentemente, incentivare il cambiamento. Oltre all'innovazione, un ruolo di facilitatore è quello svolto dal comportamento adottato dal management in termini di propensione all'assunzione dei rischi, mentre un deterrente alle riforme è stato individuato nelle culture organizzative caratterizzate da un focus interno (O'Donnel e Boyle, 2008).

Rifacendosi al modello basato sul *competing values* di Bradley e Parker, ad esempio, alcuni studi hanno palesato una relazione positiva tra la tipologia culturale evolutiva e la tendenza all'innovazione, contrariamente alla tipologia gerarchica, in cui il suo orientamento all'imitazione e al mantenimento, non favorirebbe il cambiamento (Naranjo-Valencia, Jimenez-Jimenez, e Sanz-Valle, 2011).

Tuttavia, per alcuni ricercatori, anche all'interno della cultura organizzativa gerarchica è possibile riscontrare valori che agevolano il cambiamento, tra cui, per esempio, la tendenza alla formalizzazione, attraverso la quale è possibile custodire i *know how* esistenti e utilizzarli come risorsa per affrontare il nuovo (De Brentani e Kleinschmidt, 2004; Droge et al., 2008).

A tale proposito, ulteriori studi hanno evidenziato l'auspicio di un equilibrio tra la tendenza al dinamismo e all'assunzione del rischio e la tendenza al controllo e alla stabilità, come fattore chiave nei processi di cambiamento, specialmente in contesti in cui convive personale con lunga anzianità di servizio, legato principalmente a valori quali la promozione della sicurezza, la conformità alle regole, la prevedibilità e la stabilità nelle relazioni interne, e nuovi assunti, maggiormente proiettati verso organizzazioni flessibili, che premiano le capacità individuali (Magnusson e Martini, 2008).

Come risvolto della medaglia, altre ricerche (Jamrog, et al., 2006; McLean, 2005) hanno riscontrato che le culture evolutive, incentrate sul lavoro individuale, sottodimensionano le dinamiche di gruppo, considerate invece acceleratori dei processi di cambiamento.

Le ricerche sui tratti delle culture organizzative che spingono il cambiamento hanno interessato anche il mondo della pubblica amministrazione. La maggior parte degli studi sull'argomento ha sottolineato che queste sono principalmente contraddistinte da dimensioni culturali forti e stabili, percepite dai diversi attori organizzativi come garanzie per la sicurezza dei lavoratori, anche se talvolta disfunzionali ai parametri di efficienza e di cambiamento richiesti dal contesto socio-economico e culturale esterno. Rispetto alle organizzazioni private, ad eccezione di quelle basate su un'impostazione di tipo familiare, le amministrazioni pubbliche sono strutture gerarchiche in cui il lavoro è altamente standardizzato e la distribuzione dei compiti segue una logica di tipo piramidale, in cui ogni pratica segue un percorso formale tracciato, portato avanti dalle figure e dai ruoli preposti, che non possono sconfinare in aree non proprie: tali dinamiche determinano il persistere di un'eccessiva burocratizzazione, fattore di ostacolo all'introduzione dei processi di cambiamento (O' Donnell e Boyle, 2008; Wynen, et al., 2014).

La stagnazione della pubblica amministrazione, per alcuni ricercatori è imputabile a diversi fattori. Il primo riguarda l'assenza di competizione: mentre nelle organizzazioni private, che operano in un mercato competitivo, per sopravvivere, è necessario innovare con nuovi prodotti e servizi, ricercare nuove modalità operative per raggiungere certi standard di efficienza ed efficacia, le pubbliche organizzazioni agiscono spesso in regime di monopolio che si traduce inevitabilmente in una assenza di incentivi al cambiamento. Altro fattore è il rispetto, talvolta "ottuso", delle regole, che creano rigidità e immobilismo. Ancora, tra i valori refrattari al cambiamento, può essere annoverata la visione a breve termine, non strategica, condizionata il più delle volte da logiche elettorali che da obiettivi da raggiungere, per concludere con l'evitamento del rischio e la mancanza di assunzione di responsabilità (Bekkers, et al., 2011; Pollitt, 2011).

Accanto a tali evidenze, però, molte pubbliche amministrazioni hanno rivisto il loro "mondo culturale", anche a seguito delle riforme che negli ultimi decenni hanno spinto il lavoro pubblico verso valori quali l'interesse comune, il rapporto di fiducia all'interno

e all'esterno dell'organizzazione, la logica del servizio alla collettività. Gli interventi legislativi ispirati al paradigma del *New public management* hanno avvicinato la pubblica amministrazione al settore privato, producendo valori come la motivazione alla crescita personale, l'innovazione, l'assunzione di responsabilità, la partecipazione ai processi decisionali, che possono facilitare possibili cambiamenti nelle procedure lavorative (Ongaro, 2011; Pollitt e Bouckaert, 2011).

Secondo il modello del *New public management*, la cultura organizzativa rappresenta la base da cui partire per migliorare il clima interno e, conseguentemente l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Sebbene spesso ci si scontri con tratti culturali basati sulla rigidità, staticità, sul pedissequo rispetto delle regole, la cultura costituisce comunque un elemento "malleabile", sul quale i dirigenti possono agire per introdurre cambiamenti reali nelle procedure di lavoro, nelle prassi quotidiane, nonché nei servizi erogati al pubblico, in un clima di lavoro che motivi le persone, sviluppandone la produttività e il senso di appartenenza (Schedler e Proeller, 2007).

A conferma di questa filosofia, alcuni studi recenti hanno esplorato le possibili determinanti della cultura organizzativa orientata al cambiamento all'interno degli enti pubblici. Prima tra tutti è stato evidenziato il ruolo svolto dall'autonomia: un giusto equilibrio tra una maggiore autonomia dei dirigenti e un controllo a livello politico centrale, favorirebbe una maggiore flessibilità (Verhoest, et al. 2007; Wynen, et al., 2014). Associato a questo aspetto, è stato riscontrato che la definizione di criteri chiari, ma non eccessivamente rigidi, di controllo delle performance organizzative al livello governativo e centrale possono favorire l'assunzione di un atteggiamento di maggiore propensione al rischio e alla sperimentazione da parte dei dipendenti. Infatti, garantendo la propria autonomia, il management sarebbe spinto ad incentivare comportamenti innovativi tra i dipendenti, che vivrebbero tali spinte come fonte di fiducia e legittimità, con ricadute positive sulle performance organizzative (Verhoest, et al., 2007). Altri studi (Wynen et al., 2014) hanno inoltre rilevato due aspetti da considerare come possibili determinanti della cultura organizzativa orientata al cambiamento: la grandezza dell'ente pubblico e l'entità del budget economico di cui si dispone. Sul primo aspetto, si è evidenziato che una cultura orientata al cambiamento correla positivamente con la grandezza dell'organizzazione; relativamente al secondo aspetto, in presenza di maggiori risorse finanziarie a disposizione, minore risulta la tendenza

all'assunzione del rischio e all'innovazione da parte sia dei dirigenti che dei dipendenti. Alla luce della letteratura esistente in materia, alcuni studiosi (Brettel e Cleven, 2011; Dobni, 2008; Laegreid et al., 2011) hanno individuato nella creatività, nell'apertura alle idee nuove, nella tendenza all'assunzione del rischio e nella presenza nell'organizzazione di una mentalità di tipo imprenditoriale, insieme alla comunicazione, alla pianificazione strategica da parte del management, alla flessibilità, i valori chiavi alla base di una cultura organizzativa orientata al cambiamento. Una tipologia di cultura che, da un lato, implica l'intenzione di introdurre le innovazioni; dall'altro, prevede la creazione di un clima che le supporti, in grado di esercitare un'influenza positiva sugli stili di leadership, sulla formulazione delle strategie e sull'implementazione di comportamenti orientati al cambiamento (Brettel e Cleven, 2011).

2.7 E' possibile "cambiare" una cultura organizzativa?

Le culture organizzative hanno una loro storia, sono state funzionali ad alcune esigenze ed è un'idea ingenua e fuorviante pensare che esistano culture che debbano essere superate o sconfitte (Kilmann, Saxton e Serpa, 1986). Per Avallone e Farnese (2005) si deve abbandonare la dicotomia tra chi crede che sia possibile manipolare *tout court* una cultura organizzativa, modificando norme e valori, per ottenere comportamenti e risultati auspicati e chi reputa la modifica di norme e valori organizzativi, poiché basati su assunti profondamente radicati, estremamente limitata. Il punto cruciale, per gli autori, è piuttosto scoprire ed elaborare le funzionalità svolte dalla cultura, per la sopravvivenza dell'organizzazione e per poter progettare interventi di cambiamento culturale. Tutto ciò sia perché molteplici fattori, interni ed esterni, possono influenzare, direttamente o indirettamente lo sviluppo e il cambiamento di una cultura organizzativa, sia perché, specialmente in organizzazioni di grandi dimensioni, è difficilmente riscontrabile un'unica cultura monolitica, che rende fortunatamente impraticabile il sogno autoritario di una omogeneizzazione dei tratti culturali (Avallone e Farnese, 2005). Si deve, invece, valutare se sia opportuno e perseguibile esercitare azioni per avviare cambiamenti culturali nelle organizzazioni e avere consapevolezza delle difficoltà che esse possono incontrare. Gli autori elencano una serie di aspetti che possono fornire indicazioni utili a tale valutazione:

- *la “forza” di una cultura* – Quanto è forte? E’ caratterizzata da un gruppo che ha elaborato una storia antica e comune? Quale è il livello e l’intensità delle relazioni? Appare ovvio che, in organizzazioni in cui i membri del gruppo cambiano frequentemente, o in cui condividono esperienze recenti e poco significative per la loro stabilità, la cultura preminente sarà debole (Schein, 1985)
- *l’efficacia della cultura dominante* – Quanto sono funzionali per l’efficacia e l’efficienza dell’organizzazione i processi di soluzione dei problemi che la cultura ha storicamente individuato e radicato nel gruppo? Quanto queste soluzioni si adattano all’ambiente?
- *l’influenza del contesto ambientale* – Se si opera in un contesto in cui è promosso il continuo mutamento, è probabile che l’organizzazione aumenti la propria produttività attribuendo valore alla flessibilità e al cambiamento, promuovendo una cultura dell’adattabilità; se, al contrario, agisce in un ambiente statico, è probabile che l’organizzazione incentri il proprio successo sulla stabilità, sulla tutela di valori quali il passato e la tradizione (cultura della coerenza). Nel primo caso, ci troveremo, verosimilmente, in una situazione in cui un cambiamento culturale può attecchire più facilmente;
- *la relazione tra strategia organizzativa e valori esistenti* – Le strategie di cambiamento sono coerenti con i valori e gli assunti culturali dell’organizzazione? Che grado di scollamento esiste tra i vecchi e i nuovi valori?

Queste sono solo alcune delle domande che un analista deve porsi.

CAPITOLO III

L'AGENZIA DELLE ENTRATE: DALLE ORIGINI AD OGGI

3.1. Nascita ed evoluzione del modello ministeriale

Ispirandosi agli apparati burocratici di derivazione francese, il governo Cavour³ disegna un modello unitario a cui devono rifarsi le amministrazioni centrali dello Stato, compreso il Ministero delle Finanze, esistente già prima dell'Unità d'Italia, che aveva competenze sia sulle entrate tributarie, sia sulla spesa pubblica.

I ministeri, così scaturiti da questa riforma, erano organizzazioni molto rigide, che si basavano su un forte accentramento del potere e su una struttura spiccatamente gerarchizzata. Il ministro era titolare della funzione politica ed era l'unico che poteva esercitare il potere di emanazione degli atti di interesse nazionale; i limitati organi periferici, a cui spettava la competenza esclusivamente di atti di portata locale, erano subordinati secondo uno stretto rapporto gerarchico al ministro (Cerulli e Irelli, 2006). Un primo passo verso il decentramento delle funzioni statali, che porterà ad una progressiva differenziazione delle amministrazioni, si ebbe a partire dai primi del '900, con l'istituzione dell'Azienda autonoma statale delle ferrovie nel 1905, dell'Istituto nazionale delle assicurazioni nel 1912 e della Cassa depositi e prestiti nel 1913 (Piazza, 1999). Tali eventi, non rientrando però in un disegno generale di riforma dell'organizzazione dell'apparato amministrativo, rimasero casi sporadici dinanzi a un proliferare disordinato di strutture e uffici pubblici, che rispondevano, attraverso l'intervento statale, sia alle crescenti necessità dei cittadini, sia alle crisi congiunturali e strutturali dell'economia industriale del primo novecento (Petroni, 1988).

Si devono aspettare gli ultimi decenni del secolo scorso per intravedere un'inversione di tendenza nella gestione della cosa pubblica, mediante una ristrutturazione degli apparati amministrativi. In quegli anni, per soddisfare l'ormai insistente domanda di efficienza, efficacia, trasparenza, economicità dell'azione amministrativa, si avvia una fase di razionalizzazione delle organizzazioni pubbliche, che si esplica nella riduzione dei Ministeri e nel graduale passaggio del potere, sino ad allora accentrato, alle strutture

³ Legge del 23 marzo 1853 n. 1453

periferiche: un moto “rivoluzionario”, nato negli anni ’80 nei paesi anglosassoni, che ha generato una serie di riforme della pubblica amministrazione ispirate al paradigma del *New Public Management*. Gli imperativi di questo nuovo corso spingono al perseguimento di una netta separazione fra funzioni politiche e funzioni più strettamente amministrative, 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 (Pollit e Bouckaert, 2001).

Su questi presupposti, il modello organizzativo su cui si è scelto di basare l’azione amministrativa si contrappone al modello burocratico sino a quel momento attuato, caratterizzato da un sistema chiuso, dove le regole riducono al minimo i margini di autonomia e discrezionalità e dove, per giungere ad una decisione, era necessario interessare l’intera catena gerarchica.

Nel panorama italiano, a questa filosofia ha corrisposto una riduzione dei ministeri, attraverso la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali⁴ e del Ministero del turismo⁵, del Ministero dei trasporti e di quello della Marina Mercantile con l’istituzione del Ministero dei trasporti e della navigazione⁶, fino all’unificazione, nel 1997, dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica⁷. Anno – quest’ultimo – che può considerarsi l’anno di “rottura” rispetto al passato, poiché il legislatore, con la legge delega n. 59, ha ufficialmente previsto una riorganizzazione radicale che interesserà tutta l’amministrazione centrale dello Stato⁸. In particolare, la riforma ha ridotto da 18 a 12 il numero dei Ministeri, ha delineato una struttura più snella della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha previsto l’istituzione di 12 Agenzie, alle quali sono affidate le funzioni tecnico-operative già esercitate dai Ministeri e dalla stessa Presidenza. Al di là del numero di strutture ministeriali che, nel corso della storia, subirà diverse variazioni, soprattutto dovute a ragioni politiche, la valenza della riforma sta proprio nella definizione di una nuova architettura ministeriale. Il nuovo modello, definito a geometria variabile (Tabet 2002), infatti, ha basato il proprio

⁴ D.L. 23 aprile 1993, n. 118, convertito in Legge 23 giugno 1993, n. 202

⁵ Decreto Presidente della Repubblica 5 giugno 1993, n. 175

⁶ Legge 24 dicembre 1993, n. 53

⁷ Legge 3 aprile 1997, n. 94.

⁸ Decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303

punto di forza sull'alleggerimento della struttura, formata da un nucleo comune all'interno di ogni ministero, che include il vertice politico e gli apparati di supporto con funzioni di indirizzo e direzione politica, e da orbite più esterne, le unità di primo livello, (cd. strutture dipartimentali, direzioni, Agenzie, ecc.), ossia apparati amministrativi di tipo operativo, destinatari di una *mission* ben definita e di obiettivi da conseguire.

3.2. Dal Ministero delle Finanze alle Agenzie fiscali

La riforma dell'ordinamento dei ministeri prevista dal D.Lgs. 300/99, in attuazione della delega contenuta nella L. 59/97, ha impattato anche sul sull'ex Dicastero delle finanze: in prima battuta, con l'adozione del modello organizzativo "per dipartimenti ed Agenzie"; successivamente, a seguito della "fusione" con l'ex Ministero del tesoro per dare origine al nuovo Dicastero dell'economia e delle finanze. In particolare, il legislatore ha individuato gli uffici di diretta collaborazione del ministro, ha riaggregato le rimanenti funzioni e compiti in modo da essere gestiti da un unico dipartimento, (denominato "Dipartimento per le politiche fiscali") e ha attribuito la parte più consistente delle attività operative alle Agenzie fiscali.

Il Decreto Legislativo n. 300/99, infatti, ha stabilito che le Agenzie fiscali hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono dotate di autonomia:

- a) *organizzativa*, che consente alle Agenzie di modellare con propri atti interni l'articolazione degli uffici;
- b) *gestionale*, che rende possibile adottare scelte strategiche e operative che saranno valutate nell'ottica dei risultati conseguiti e non della verifica formale dei singoli atti di gestione;
- c) *contabile e finanziaria*, che consente di abbandonare le rigide regole della contabilità pubblica e i conseguenti controlli esterni di tipo preventivo e autorizzatorio.

Esse operano nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, e, nel perseguimento della loro missione, operano secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Il modello per Agenzie, attuato in Italia dall'amministrazione finanziaria, ad oggi quello adottato dalla maggior parte dei Paesi occidentali, è incentrato sul principio cardine

della separazione del potere politico, ad appannaggio del Ministero delle Finanze, dal potere amministrativo, totalmente demandato alle Agenzie.

La contropartita dell'autonomia di gestione è la responsabilizzazione delle Agenzie fiscali su obiettivi definiti, verificati a consuntivo attraverso precisi strumenti di controllo. Nel concreto, le relazioni tra Ministero e Agenzie si basano su un rapporto di tipo negoziale, che si esplica attraverso la stipula di apposite convenzioni triennali, all'interno delle quali, a partire da un'analisi di contesto interno ed esterno, sono definiti:

- a) gli obiettivi da raggiungere, declinati in prodotti afferenti le diverse linee di attività dell'Agenzia;
- b) i finanziamenti, che comprendono anche gli eventuali incentivi, legati alla produzione;
- c) criteri e modalità per la misurazione dei risultati.

Con tale impostazione, il modello Agenzia consente di soddisfare le tre esigenze di fondo alla base della riforma del sistema fiscale italiano:

- 1) il controllo della spesa pubblica e l'incremento della produttività e dell'efficienza dell'azione amministrativa;
- 2) una maggiore informatizzazione dei processi produttivi;
- 3) una nuova filosofia nei rapporti con i contribuenti, che deve incentivare l'adempimento spontaneo all'obbligo tributario.

Al primo gennaio del 2001 le Agenzie fiscali sono quattro. Di seguito sono elencate le loro caratteristiche e le loro funzioni, così come riassunto nel loro Statuto, al momento di entrata a regime della riforma (alla descrizione dell'Agenzia del Territorio e dell'Agenzia delle Entrate, per le finalità di questa ricerca, sarà dedicato l'intero paragrafo successivo):

- *L'Agenzia del Demanio*. E' l'unica tra le quattro amministrazioni ad essere giuridicamente un ente pubblico economico, assoggettata ad una disciplina di tipo privatistico. A differenza di quanto accade per le altre Agenzie fiscali, l'Agenzia del Demanio è, quindi, regolata dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private e, diversamente dalle altre Agenzie, i suoi rapporti con il Ministero sono regolati per mezzo di un contratto di servizio. È sottoposta all'alta vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che

ne detta gli indirizzi. Si occupa dell'amministrazione dei beni immobiliari dello Stato, razionalizzandone e valorizzandone l'uso, anche attraverso la loro gestione economica. L'Agenzia del Demanio 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.

- *L'Agenzia delle Dogane*. E' un ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, nonché, come descritto sopra, 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. Svolge i seguenti compiti: a) gestione dei tributi doganali, improntata alla semplificazione dei rapporti con gli utenti che agevolino gli obblighi fiscali; b) attività di verifica e di controllo, per prevenire e reprimere violazioni e frodi; c) 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; d) attività di supporto finalizzate a garantire il regolare funzionamento delle strutture doganali, agevolare le innovazioni normative ed organizzative, e rispondere adeguatamente alle richieste di cooperazione e di scambio informativo a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

L'Agenzia delle Dogane, al momento della sua istituzione, è articolata in uffici centrali e regionali - che svolgono funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo - e in uffici locali, che svolgono funzioni operative. I suoi rapporti con il Ministero sono disciplinati da una convenzione triennale.

A decorrere dal 1° dicembre 2012, a seguito della stessa legge (cd. "spending review") con cui l'Agenzia del Territorio è stata accorpata all'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) assumendo la nuova denominazione di "Agenzia delle Dogane e dei Monopoli".

3.3. Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate *ante accorpamento*: funzioni e struttura

L'Agenzia del Territorio

L'Agenzia del Territorio è un ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia regolamentare, amministrativa, organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria. E' operativa dal primo gennaio 2001. In base a ciò che recita il suo statuto, l'Agenzia del Territorio svolge tutte le funzioni ed i compiti statali ad essa attribuiti dalla legge in materia di catasto, di servizi geotopocartografici e di conservazione dei registri immobiliari.

L'Agenzia, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, esercita, in particolare, le seguenti funzioni ed attribuzioni: a) gestione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari; b) attività catastali di competenza dello Stato, assicurando l'unitarietà ed il coordinamento operativo del sistema, lo sviluppo di metodologie e criteri uniformi di rilevazione, stima e classificazione, la regolarità dei flussi informativi ed il relativo controllo qualità; c) servizi geotopocartografici, assicurando le attività di rilevazione e di diffusione, anche individuando le metodologie generali per l'esecuzione; d) servizi di pubblicità immobiliare e di conservazione dei registri immobiliari, semplificando l'accesso alle informazioni; e) gestione dell'osservatorio del mercato immobiliare e di servizi estimativi che può offrire sul mercato; f) fornitura di servizi, consulenze e collaborazioni nelle materie di competenza, a soggetti pubblici e privati, sulla base di disposizioni di legge, di rapporti convenzionali e contrattuali; g) promozione e partecipazione ai consorzi e alle società previsti dall'articolo 59, comma 5, del decreto istitutivo; h) assistenza agli utenti; i) riscossione dei tributi di competenza e relativo controllo; l) gestione del contenzioso e dei procedimenti di volontaria giurisdizione.

I cittadini e le imprese possono, quindi, rivolgersi all'Agenzia del Territorio per: a) informazioni (tramite visure e certificati catastali) sulla situazione catastale degli immobili, con riferimento a dati censuari (consistenza e redditi) e grafici (mappe dei terreni, planimetrie dei fabbricati); b) informazioni sui diritti reali delle persone fisiche e giuridiche sugli immobili (ad esempio proprietà immobiliari di un soggetto o diritti gravanti su un immobile), attraverso ispezioni e certificati ipotecari c) informazioni

sull'andamento del mercato e sui valori immobiliari, attraverso le pubblicazioni periodiche dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare sul sito istituzionale.

Al momento della sua istituzione, l'Agenzia del Territorio è composta dalle Direzioni centrali che coordinano le strutture periferiche: tre sono preposte alle funzioni *core* relative ai servizi erogati dall'Agenzia; le altre svolgono funzioni di supporto o funzioni specialistiche. In particolare:

- *direzione centrale Pubblicità immobiliare e affari legali.* Definisce metodologie, regole, procedure per i servizi di pubblicità immobiliare e ne coordina la loro applicazione presso gli uffici territoriali; studia ed elabora proposte normative nelle materie di competenza, in coerenza con le linee strategiche evolutive dell'Agenzia; gestisce gli affari legali in collaborazione con gli Enti istituzionali e il monitoraggio del contenzioso civile, amministrativo e tributario; fornisce assistenza sulle problematiche giuridiche e legali alle altre strutture dell'Agenzia;
- *direzione centrale Catasto e cartografia.* Definisce metodologie, regole, procedure per i servizi catastali e cartografici e ne coordina la loro applicazione presso gli uffici territoriali; assicura l'integrazione e valorizzazione delle banche dati del catasto e della pubblicità immobiliare, nonché lo sviluppo di modelli e sistemi innovativi per la conoscenza del Territorio; studia ed elabora proposte normative nelle materie di competenza, in coerenza con le linee strategiche evolutive dell'Agenzia; gestisce i rapporti con gli Enti Locali, anche attraverso il processo di decentramento ai comuni di funzioni catastali;
- *direzione centrale Osservatorio mercato immobiliare e servizi estimativi.* Definisce metodi, regole e procedure operative per la gestione dell'Osservatorio del mercato immobiliare e per la erogazione dei servizi estimativi; provvede alla pianificazione operativa, al coordinamento ed al monitoraggio delle attività di rilevazione e di elaborazione delle informazioni di carattere tecnico economico relative ai valori immobiliari, al mercato delle locazioni ed ai tassi di rendimento svolte dagli Uffici provinciali; cura la realizzazione delle statistiche e delle analisi sul mercato immobiliare, nonché la diffusione dei relativi studi in materia; coordina e verifica l'erogazione dei servizi estimativi e di consulenza tecnica svolte dagli Uffici provinciali, promuovendo l'offerta presso le pubbliche

- amministrazioni; studia ed elabora proposte normative nella materia di competenza, in coerenza con le linee strategiche evolutive dell'Agenzia; realizza attività di analisi, ricerca, sviluppo e sperimentazione, definendo i sistemi di regole in campo estimativo anche in una logica di integrazione con i processi relativi al catasto ed alla pubblicità immobiliare;
- *direzione centrale Sviluppo tecnico scientifico e relazioni internazionali.* Svolge compiti di analisi, ricerca, sviluppo e sperimentazione di profili teorici, applicativi e di innovazione nelle materie istituzionali, con particolare riferimento all'ambito catastale, sulla base delle direttive del Vertice dell'Agenzia, anche a supporto delle altre Direzioni Centrali; collabora con le altre Direzioni Centrali nella redazione di istruzioni generali e di servizio, di proposte di politiche fiscali e di modifiche normative, nonché nella realizzazione di iniziative formative; sviluppa le relazioni e la collaborazione con il contesto tecnico – scientifico e con organismi esteri operanti nei campi di interesse dell'Agenzia, anche attraverso la promozione di progetti di cooperazione internazionale;
 - *direzione centrale Pianificazione, controllo e amministrazione.* Sviluppa e promuove l'adozione dei sistemi di controllo direzionale; garantisce il coordinamento del processo di *budgeting* e di controllo dell'avanzamento della gestione e assiste il Direttore dell'Agenzia nella gestione dei rapporti relativi alla Convenzione con il Ministero; assicura la regolare tenuta della contabilità e la gestione finanziaria, l'elaborazione dei rendiconti e la predisposizione del bilancio; assicura la collaborazione dell'Agenzia con gli organi esterni di controllo;
 - *direzione centrale risorse umane e organizzazione.* Provvede alle funzioni relative alla pianificazione, reclutamento, inserimento, gestione, sviluppo, formazione ed amministrazione del personale, fornendo supporto alle strutture centrali e territoriali; cura l'emissione di linee guida per l'applicazione delle disposizioni normative e contrattuali in materia di lavoro; coordina le relazioni sindacali; sviluppa e coordina l'applicazione di sistemi di valutazione delle posizioni organizzative e delle prestazioni della generalità del personale; sviluppa e coordina le politiche retributive e di incentivazione del personale;

- gestisce il contenzioso del lavoro; promuove iniziative di responsabilità sociale; garantisce l'adeguamento degli assetti organizzativi agli indirizzi strategici; provvede all'approvvigionamento dei beni e servizi ed alla relativa contrattualistica, coordinando l'attività complessiva dell'Agenzia in questa materia e fornendo assistenza alle strutture centrali e territoriali;
- *direzione centrale Sistemi informativi*. Garantisce la pianificazione generale, la realizzazione dei sistemi informativi e telematici in rapporto sinergico con le strutture preposte all'erogazione dei servizi, curando i rapporti con il partner tecnologico ed i fornitori di tecnologia; assicura la gestione operativa dei sistemi informativi, la gestione delle convenzioni di carattere informatico, fornendo l'opportuna assistenza sia a livello centrale che territoriale;
 - *direzione centrale Audit*. Definisce le strategie e le modalità per attuare i controlli di regolarità amministrativo-contabile, avvia indagini conoscitive per verificare la corretta applicazione della normativa e delle procedure da parte degli uffici, coordina le attività finalizzate a garantire la sicurezza dell'Agenzia.

Di riflesso alle Direzioni centrali, sono istituite le 19 Direzioni regionali, responsabili della gestione degli obiettivi e delle risorse nell'area geografica di competenza e gli Uffici Provinciali (103 in totale, in alcuni casi articolati anche a livello sub-provinciale), che garantiscono una capillare presenza su tutto il Territorio nazionale, svolgendo prevalentemente funzioni di carattere operativo. Nel quadro strutturale dell'Agenzia del Territorio, le articolazioni finali sono rappresentate dagli "sportelli decentrati" presso le Amministrazioni comunali, distribuiti in tutte le Regioni (il suo numero è progressivamente aumentato, fino alla fase di accorpamento con l'Agenzia delle Entrate), che assicurano prevalentemente servizi di visura e rilascio di certificazioni.

Al momento dell'accorpamento con l'Agenzia delle Entrate, il personale dell'Agenzia del Territorio è composto da 8.686: circa un terzo appartenente alla III area funzionale, due terzi appartenenti alla II area funzionale, una piccola parte residuale (53) sono appartenenti alla I area funzionale; e 269 sono i dirigenti.

Mario Picardi, primo direttore dell'Agenzia del Territorio, dal 1° gennaio 2001 al 31 luglio 2007, in occasione della seconda edizione del Premio della qualità PP.AA⁹ –

⁹ www.qualitapa.gov.it

anno 2006 – del Dipartimento della Funzione pubblica, sintetizza il nucleo valoriale dell’Agenzia:

“la missione dell’Agenzia è assicurare al cittadino e ai professionisti, alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici e privati, una corretta ed efficace gestione dell’anagrafe dei beni immobiliari attraverso l’offerta di servizi relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare ed alla cartografia; mantenere la guida dell’evoluzione del sistema catastale nel rispetto del processo di decentramento; garantire la costituzione di un affidabile osservatorio del mercato immobiliare e l’offerta di servizi estimativi. Missione, visione e valori guida dell’Agenzia supportano l’attenzione alla qualità, all’orientamento all’utente e all’efficienza dei processi. A dimostrazione di ciò, lo *slogan* che accompagna le azioni dell’Agenzia è *qualità ed equità*, cioè qualità nei servizi offerti al pubblico ed equità nel campo dell’imposizione fiscale sugli immobili. L’approccio alla qualità adottato dall’Agenzia del Territorio si esplica in un insieme organico di attività che hanno inciso profondamente soprattutto sui risultati relativi al cittadino/cliente e sul suo funzionamento interno. A tal proposito, l’Agenzia ha identificato i portatori di interesse, individuato i rapporti di reciproco beneficio ed attuato una politica per il loro coinvolgimento. Le attività più significative che l’Agenzia ha posto in essere sono: il monitoraggio della qualità erogata, cioè la misurazione dei livelli di servizio offerti all’utenza, riferiti principalmente ai tempi di servizio; la rilevazione sistematica della *customer satisfaction* per tutti i servizi al pubblico; la determinazione di obiettivi di qualità del servizio e la pubblicazione di tali obiettivi attraverso la Carta della Qualità; il miglioramento dell’accoglienza presso gli sportelli. L’Agenzia ha definito responsabilità, funzioni, livelli dell’organizzazione per assicurare la gestione per processi e la revisione periodica del sistema sia in relazione all’evoluzione dei servizi, sia a quella dell’organizzazione. E’ stato inoltre definito un *corpus* di procedure operative che hanno codificato le modalità di erogazione dei servizi, creando le premesse per un Sistema Qualità coerente con la norma ISO 9001. Infine l’Agenzia è impegnata in un programma di informatizzazione delle banche dati e sviluppo dei servizi telematici, che sta rivoluzionando l’accesso ai servizi”

L’Agenzia delle Entrate

Al momento della sua istituzione, l’Agenzia delle Entrate eredita le funzioni relative alla gestione, all’accertamento e alla riscossione dei tributi, precedentemente svolte dal Dipartimento delle entrate del Ministero, ma in un quadro di autonomia più accentuata dal punto di vista gestionale, regolamentare, amministrativo, patrimoniale, organizzativo e finanziario, sotto il controllo contabile della Corte dei Conti. Gli obiettivi dell’attività dell’Agenzia delle Entrate, così come delle altre Agenzie fiscali, e i risultati che essa deve raggiungere sono fissati in una apposita Convenzione stipulata annualmente con il Ministero; le sue norme di funzionamento sono contenute in appositi

Regolamenti di amministrazione deliberati, su proposta del Direttore dell’Agenzia, dal Comitato direttivo e sottoposti al Ministro delle Finanze. I Regolamenti disciplinano l’organizzazione, i criteri di assunzione del personale, la determinazione delle dotazioni organiche e l’accesso alla dirigenza. Nell’ambito delle funzioni che le sono attribuite in materia di tributi erariali, l’Agenzia delle Entrate si propone di ottenere il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali, sviluppando l’assistenza ai contribuenti e assicurando i controlli diretti a contrastare evasioni ed elusioni, nel rispetto dei principi di legalità imparzialità e trasparenza. Nel 2001, l’Agenzia delle Entrate è composta da 4 Uffici alle dirette dipendenze del Direttore dell’Agenzia con funzioni di staff, 7 Direzioni centrali e 19 Direzioni regionali (più due Direzioni provinciali di Trento e Bolzano), con prevalenti funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo; gli Uffici locali, dislocati su tutto il Territorio nazionale (250 al momento della nascita dell’Agenzia), sono suddivisi in area Servizi e area Controllo (degli atti e delle dichiarazioni) e sono deputati alle funzioni operative.

Per quanto riguarda gli Uffici di staff:

- l’ufficio *Pianificazione e controllo* verifica la congruenza tra i risultati conseguiti dall’Agenzia e gli obiettivi della pianificazione strategica, si occupa di definire e gestire la convenzione con il ministero, cura i rapporti con la corte dei conti;
- l’ufficio *Relazioni esterne* gestisce i rapporti con gli organi di informazione e cura la comunicazione istituzionale relativa ai programmi e all’attività dell’Agenzia;
- l’ufficio *Studi* svolge analisi e studi di carattere economico fiscale al fine di fornire, anche attraverso comparazioni con le esperienze delle amministrazioni fiscali esterne, elementi utili per la definizione dei programmi dell’Agenzia e per l’individuazione degli interventi correttivi;
- l’ufficio *Ispettivo* provvede a controlli di regolarità amministrativo-contabile, svolge indagini conoscitive volte a verificare la corretta applicazione della normativa da parte degli uffici, cura il coordinamento delle attività svolte a garantire la sicurezza dell’Agenzia nei rapporti esterni.

Per le Direzioni centrali:

- la *direzione Servizi al contribuente* coordina l'assistenza, l'informazione e la comunicazione al contribuente, predispone la modulistica, governa i processi di acquisizione e gestione delle dichiarazioni e degli atti, gestisce i servizi telematici connessi ai servizi di assistenza e al trattamento delle dichiarazioni e dei versamenti, definisce le procedure per i rimborsi;
- la *direzione Accertamento programma*, indirizza e coordina l'azione di controllo, analizza i fenomeni evasivi ed elusivi, raccoglie ed elabora informazioni utili per dare impulso ad ipotesi di investigazione fiscale; svolge, inoltre, i compiti operativi in attività di controllo fiscale di particolare rilevanza;
- la *direzione rapporti con enti esterni* gestisce le relazioni e le convenzioni con regioni, province, comuni ed altri enti pubblici e sovrintende alla vigilanza ed alla gestione dei rapporti con i concessionari della riscossione e con gli intermediari per la riscossione;
- la *direzione normativa e contenzioso* cura l'interpretazione delle norme e formula pareri sulla loro corretta applicazione, definisce gli indirizzi per la gestione del contenzioso;
- la *direzione del personale* svolge funzioni connesse alla selezione, all'inserimento, alla gestione e all'amministrazione del personale; è responsabile delle relazioni sindacali, della formazione del personale e dell'organizzazione del lavoro;
- la *direzione amministrativa* provvede alla gestione della contabilità, alla predisposizione di bilanci e rendiconti, agli approvvigionamenti e alla logistica;
- la *direzione sistemi e processi* si occupa della pianificazione strategica dei sistemi informativi e gestionali, governa i processi di informatizzazione delle procedure e la gestione dei contratti d'informatica e telematica.

Nel corso di questi 15 anni, le strutture appena descritte hanno subito delle modifiche organizzative, anche se le attività e i processi lavorativi presidiati sono rimasti pressoché immutati. La riorganizzazione interna più importante, dopo la sua istituzione, ha riguardato gli uffici locali, che nel 2009, sono stati denominati Uffici territoriali, mantenendo prevalentemente le linee di attività dell'area servizi al contribuente; i processi inerenti all'attività di contrasto all'evasione fiscale, invece, sono confluiti presso le Direzioni provinciali dell'Agenzia delle Entrate, strutture appositamente nate

per migliorare la *governance* dei controlli. Prima dell'accorpamento il personale dell'Agenzia delle Entrate è composta da 33.047 unità, di cui 401 dirigenti, 20.271 appartenenti alla terza area, 12.314 alla seconda area, 61 alla prima area.

3.4. L'Agenzia delle Entrate attraverso la narrazione della sua storia in occasione del decimo anniversario dell'istituzione

Questo paragrafo si pone l'obiettivo di raccontare l'evoluzione del modello organizzativo dell'Agenzia delle Entrate, attraverso l'analisi di un dossier intitolato "Le ragioni di una scelta"¹⁰, che la stessa amministrazione redige a 10 anni dalla sua istituzione: una narrazione che illustra i motivi della riforma che ha dato vita alle Agenzie fiscali, soffermandosi in particolare sui valori dichiarati, sulle funzioni svolte, sull'articolazione interna dell'Agenzia delle Entrate.

Il motore che mosse la nascita delle Agenzie fiscali è stata la riforma del sistema tributario del dicembre 1996, che ebbe l'obiettivo di rimuovere alcune criticità storiche alla base di inefficienze organizzative e dell'assenza di un rapporto tra fisco e contribuenti. Le misure più significative su cui si basava la riforma erano: a) il recupero in tempi forzati dell'arretrato nella lavorazione delle dichiarazioni e dei rimborsi; b) un massiccio investimento in tecnologie informatiche che consentissero di trasmettere in via telematica tutte le dichiarazioni (l'Agenzia proclama di essere stata la prima amministrazione al mondo a raggiungere l'obiettivo della de materializzazione, attraverso il progetto "zero carta"); c) la definizione di un sistema di compensazione di imposte e contributi, che avrebbe ridotto in maniera esponenziale la formazione di crediti di imposta per i lavoratori autonomi e le imprese, più difficilmente riscuotibili; d) l'introduzione di strumenti deflativi del contenzioso e la revisione del sistema sanzionatorio basato su criteri di equità. A questi cambiamenti si riflette un'ingente opera di rinnovamento delle infrastrutture, attraverso la soppressione degli allora esistenti uffici finanziari con competenze settorializzate (Uffici imposte dirette e Iva, Uffici registro) e la loro sostituzione con uffici polifunzionali. Su questo substrato culturale si innesta il progetto di strutturare l'amministrazione finanziaria secondo un modello per Agenzie, nella consapevolezza che la riforma amministrativa non sarebbe

¹⁰ www.agenziaentrate.gov.it

potuta attuarsi senza un contestuale restyling dell'apparato fiscale, orientato a criteri di efficacia ed efficienza gestionale, di valorizzazione e sviluppo delle risorse, umane e materiali: una totale inversione di rotta, dalla logica del formalismo e dell'adempimento burocratico, alla logica del servizio e del risultato. Secondo il dossier:

“occorreva superare le rigidità burocratiche, nella consapevolezza che una macchina così complessa – a cui spetta, tra l'altro, il compito di reperire le risorse destinate al funzionamento dello Stato, garantendo, al tempo stesso, l'equità complessiva del sistema – non poteva più operare con i tempi e i vincoli della generalità della Pubblica Amministrazione”.

Questa consapevolezza nasce da un'attività di *benchmarking* che l'Agenzia avvia rispetto ad altri sistemi fiscali stranieri: quella a cui ci si è principalmente ispirati, che la stessa Agenzia definisce “più significativa”, è l'esperienza del Regno Unito degli anni'80. Il primo ministro inglese è Margaret Thatcher, alle prese con una drastica riduzione della spesa pubblica, attraverso l'introduzione di modelli gestionali basati sulle esperienze private. La *lady di ferro*, così soprannominata per le sue politiche riformiste e spesso antipopuliste, nel 1979 assoldò Derek Rayner, l'amministratore delegato di una delle più grandi catene di magazzini del mondo, la Marks e Spencer, come consulente, dandogli l'incarico di introdurre tecniche manageriali nei ministeri inglesi. Un gruppo di lavoro coordinato da Rayner elaborò i cosiddetti “scrutini di efficienza”, cui sottopose le attività dei diversi ministeri, con lo scopo di eliminare sprechi e innalzare i livelli di rendimento. Da queste azioni non scaturirono i risultati prefissati, poiché – secondo i consulenti - ad una rivoluzione manageriale, basata su tecniche di controllo, non aveva corrisposto un adeguato livello di autonomia gestionale, generando al contrario un senso di frustrazione diffuso tra gli operatori ministeriali. L'analisi di questa esperienza portò alla redazione del “Next Steps Report”, pubblicato nel 1988, un documento che pone le basi del modello Agenziale (in Inghilterra nacquero oltre 140 Agenzie nel decennio successivo), proponendo l'istituzione di organismi autonomi cui affidare la piena responsabilità della gestione operativa, insieme ai poteri necessari per renderla effettiva. Secondo gli autori del rapporto, per garantire questa autonomia sarebbe stato necessario separare le strutture di indirizzo politico da quelle operative, in modo da assicurare l'indipendenza dei dirigenti pubblici (*freedom to manage*). Il dossier dell'Agenzia pone l'accento sulla separazione dei poteri, evidenziandone gli aspetti innovativi:

“la dottrina classica della separazione tra la politica e l’amministrazione veniva così riproposta, con due importanti novità: una riguardava lo scopo per cui tale distinzione veniva recuperata, dal tema tradizionale dell’imparzialità amministrativa - che, pure, ovviamente rimaneva – l’accento si spostava a quello dell’efficienza amministrativa; l’altra riguardava il mezzo prescelto per il raggiungimento dello scopo, cioè il potenziamento del management, attraverso l’attribuzione dei poteri necessari per gestire al meglio le risorse disponibili. Le relazioni tra l’apparato politico e quello amministrativo avrebbero dovuto essere regolate da un accordo-quadro, che fissava le risorse da utilizzare, gli obiettivi da raggiungere, i criteri di misurazione dei risultati e gli incentivi da erogare al conseguimento degli obiettivi”.

Un aspetto cruciale della narrazione di questo episodio - si evince nel dossier – è la definizione di un nuovo profilo di manager pubblico:

“la divisione fra indirizzo politico e amministrativo esprimeva una tendenza già affermata anche nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 29 del 1993, che aveva disegnato un nuovo profilo del dirigente pubblico. In tale nuova veste, i dirigenti sono i primi responsabili del buon esito dei processi di cambiamento. Sono loro che, venuti meno i vecchi criteri meramente burocratico-giuridici, devono improntare l’attività delle strutture che dirigono a criteri di efficienza, efficacia e qualità, promuovendo anche la diffusione di quella logica del risultato che deve sostituire la tradizionale logica dell’adempimento”.

Sulla stessa linea dell’esperienza inglese, alla base della riforma che l’ha istituita, l’Agenzia colloca il progetto “National Performance Review”, con il quale il governo degli Stati Uniti d’America negli anni ’90 ha avviato la “reinvenzione” del modello dell’amministrazione federale.

Il dossier dell’Agenzia, a 10 anni dalla sua istituzione, si concentra quindi su uno dei valori fondamentali del proprio agire: l’autonomia, come mezzo per l’efficienza. In letteratura, per garantire un elevato livello di efficienza, le pubbliche amministrazioni potevano seguire i due percorsi diversi di seguito descritti. Il primo, tipico di un modello organizzativo burocratico, partiva dall’assunto che alla base dell’inefficienza dell’agire amministrativo ci fosse un basso livello di controllo. Per ovviare a questo deficit, le amministrazioni dovevano ridurre al minimo i margini di autonomia e discrezionalità, eliminando, in questa maniera possibili abusi, errori e frodi; “l’organizzazione perfetta è quella in cui tutto va a buon fine, grazie a una maglia fittissima di regole, procedure e, per tutto ciò che non si può disciplinare in anticipo, si fa ricorso al principio di gerarchia”. Questo impianto concettuale, secondo la visione dell’Agenzia, non può calarsi in un contesto, come quello contemporaneo, caratterizzato da continui e rapidi cambiamenti:

“le decisioni da prendere diventano allora sempre più numerose e sempre meno predeterminabili e il rinvio della soluzione alla trafila gerarchica non assicura più la coerenza nelle scelte, bensì la paralisi”.

Il secondo percorso, quello da intraprendere secondo l’Agenzia, è invece basato su un diffuso esercizio della delega, che da un lato definisca il giusto indirizzo attraverso l’esplicitazione di obiettivi chiari e regole univoche; dall’altro garantisca la libertà operativa.

Il profilo del nuovo funzionario pubblico è nuovamente ripreso nel dossier:

“la scuola della *public choice*, formata da studiosi di microeconomia e alla quale si deve la costruzione delle basi teoriche del modello dell’Agenzia, ha fortemente criticato l’assunzione weberiana del funzionario pubblico come soggetto neutro, imparziale e disinteressato. Ma non ne ha tratto argomento per ripiegare sulla vecchia logica burocratica e ha cercato invece di mostrare come si possa, con l’ausilio anche di un dosaggio accorto di incentivi e penalizzazioni, spingere l’*agent* a evitare comportamenti elusivi nel suo rapporto con il *principal*”.

La contropartita di questa libertà sarebbe un cattivo uso dell’autonomia stessa. Secondo l’Agenzia, però, in riferimento alle Agenzie fiscali, le garanzie previste dal legislatore, basate sul controllo della gestione finanziaria da parte della Corte dei conti e sui controlli del Ministero sono pienamente adeguati per garantire allo stesso tempo efficacia e correttezza.

“Le Agenzie operano come aziende, con un bilancio che non ammette possibilità di sforamenti e responsabili di progetto vincolati a rispettare tempi e costi. Dal canto suo, il Ministero dispone di penetranti poteri di controllo: il controllo-performance, diretto a valutare i risultati delle Agenzie; il controllo-conoscenza, che si esercita sull’attività delle Agenzie per contenere la cosiddetta “asimmetria informativa”, che rischia di portare il *principal* a rimorchio dell’*agent*; il controllo-trasparenza per evitare che, sotto la spinta di una malintesa logica di produttività, le Agenzie finiscano per adottare comportamenti vessatori nei confronti dei contribuenti”.

Dopo avere descritto le motivazioni alla base del processo di riforma dell’amministrazione finanziaria, il dossier dell’Agenzia si sofferma nel definire cosa ha previsto il decreto legislativo n. 300 del 1999 che ha istituito le quattro Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio e Demanio), entrate in funzione il 1° gennaio 2001.

“Le Agenzie sono enti pubblici non economici (il Demanio è stato successivamente trasformato in ente pubblico economico) e godono di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, sotto la vigilanza del Ministro dell’Economia e delle Finanze. Il Ministero mantiene la responsabilità di indirizzo politico, mentre alle Agenzie è attribuita la responsabilità gestionale e operativa, in un contesto caratterizzato da un livello di autonomia molto più ampio rispetto al precedente modello ministeriale. La contropartita dell’autonomia di gestione è la responsabilizzazione

delle Agenzie su obiettivi precisi, che vengono verificati ex post. I rapporti tra Ministero e Agenzie sono, infatti, regolati con una Convenzione (una per ciascuna Agenzia), nella quale sono indicati i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere. La Convenzione ha durata triennale, con un adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario. Le Agenzie possono reperire ulteriori entrate a fronte dell'erogazione di servizi a soggetti pubblici e privati. Le Agenzie redigono il proprio bilancio secondo i principi del codice civile. L'articolazione degli uffici, a livello centrale e periferico, è stabilita con disposizioni interne”.

Il focus del dossier si sposta dunque sulle funzioni dell'Agenzia delle Entrate:

“l'Agenzia delle Entrate è la più grande delle quattro e la più importante dal punto di vista del gettito conseguito. Svolge tutte le funzioni e i compiti attribuitele dalla legge in materia di imposte, diritti e altre entrate, anche di natura extratributaria, con l'obiettivo di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali. A tal fine, l'Agenzia assicura e sviluppa l'assistenza e il miglioramento delle relazioni con i contribuenti, i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia. Per lo svolgimento di talune attività, l'Agenzia si avvale di soggetti esterni: le attività di natura informatica sono affidate alla Società Generale d'Informatica (di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e la riscossione è curata dalla società Equitalia (partecipata dall'Agenzia e dall'Inps), oltre che dalle banche e da Poste italiane spa”.

Il dossier descrive, poi, l'articolazione interna dell'Agenzia delle Entrate, sottolineando i diversi cambiamenti intervenuti nel corso del decennio e spiegandone le logiche sottostanti:

“l'Agenzia delle Entrate è articolata in uffici di vertice (direzioni centrali e regionali) e in uffici dislocati sul Territorio, con funzioni operative. L'articolazione periferica dell'Agenzia ha vissuto due tappe fondamentali che ne hanno segnato il percorso evolutivo. La prima, avviata ancora in vigore del modello ministeriale e conclusa nel 2002, ha visto l'attivazione di quasi 400 uffici con competenze unificate, che hanno sostituito gli oltre 1.000 preesistenti uffici parcellizzati, come detto, per tipologia di imposta (Iva, registro, imposte dirette), con una frammentazione che non consentiva di inquadrare nella sua unitarietà la posizione del contribuente. Gli uffici unici dedicavano, inoltre, grande spazio alle attività di assistenza e informazione ai contribuenti, quasi del tutto assenti nei vecchi uffici. Ultimo, ma non trascurabile effetto degli uffici unici, è stato quello di favorire la dismissione di sedi, obsolete e spesso fatiscenti, per nuove strutture moderne e funzionali. Nella seconda tappa, realizzata nel biennio 2009-2010, gli uffici unici sono stati sostituiti da strutture di livello provinciale, assicurando così un'ulteriore concentrazione e un conseguente potenziamento dell'attività di controllo. Le nuove direzioni provinciali si avvalgono, per l'attività di informazione e assistenza, di una rete di uffici territoriali ubicati nelle stesse sedi dei precedenti uffici unici. La considerazione alla base della riorganizzazione è, infatti, quella che le attività di assistenza e informazione ai contribuenti e quelle relative ai controlli fiscali rispondano a due logiche organizzative diverse. Le strutture che erogano servizi devono essere diffuse sul Territorio, per raggiungere il maggior numero possibile di cittadini e agevolare quanti risiedono in zone geograficamente

svantaggiate. Invece, le strutture deputate ai controlli richiedono un certo grado di accentramento, per consentire il miglior utilizzo delle risorse più specializzate. Sempre al fine di agevolare l'accesso dei contribuenti ai servizi fiscali, le attività di informazione e assistenza sono svolte anche via telefono e utilizzando altri strumenti di comunicazione a distanza, mediante una rete di sette centri di assistenza multicanale”.

L'ultima, ma forse la più importante parte del dossier ai fini di questo studio, è quella relativa ai principi, ai valori, agli obiettivi dichiarati:

“i principi e i valori cui s'ispira la cultura dell'Agenzia sono espressi nel regolamento di amministrazione. Oltre a citare i principi tradizionali di legalità e imparzialità, sempre validi per un'amministrazione pubblica, il regolamento fissa linee di condotta per: a) promuovere il lavoro in team anche attivando logiche di controllo non gerarchiche; b) valorizzare l'assunzione responsabile di decisioni superando la cultura del timore che premia l'inazione e incoraggiando, nelle situazioni d'incertezza, l'assunzione responsabile di rischi tipica dello spirito d'impresa; c) sviluppare rapporti cooperativi spingendo i responsabili delle diverse strutture a coordinarsi attivamente fra loro (invece di coltivare l'atteggiamento passivo di chi aspetta sempre, per integrarsi con gli altri, l'intervento esterno di un organo terzo competente al coordinamento); d) far crescere la consapevolezza della dimensione economica delle scelte gestionali prestando continua attenzione ai vincoli di budget (ponendosi sempre, prima di decidere, la semplice domanda - abituale per un imprenditore privato e un po' meno per un amministratore pubblico – “quanto costa?”); e) affermare il senso etico dei fini pubblici perseguiti dall'Agenzia rinnovando l'orgoglio e il senso di appartenenza a una organizzazione i cui scopi sono essenziali per il Paese”.

E nuovamente ritorna l'attenzione sulla persona-funziario pubblico:

“il punto nodale della riforma è il cambiamento nel campo delle regole di gestione e di sviluppo del personale. L'Agenzia vuole valorizzare il personale in servizio e attrarre giovani preparati e ricchi di potenzialità. Per far crescere le risorse interne è necessario riconoscere i meriti e remunerarli adeguatamente, compatibilmente con le risorse a disposizione. Per questo l'Agenzia si è dotata, fin dal suo avvio, di un sistema di valutazione dei dirigenti, poi esteso ai funzionari con incarichi di responsabilità, che valorizza non solo i risultati, ma anche le competenze organizzative. Sono stati a tal fine elaborati modelli che identificano le competenze chiave, ossia repertori di comportamenti che esprimono le aspettative dell'organizzazione rispetto a chi lavora al suo interno”.

3.5 Le modifiche intervenute a seguito dell'accorpamento – Una lettura “documentale”

a) Audizione del Direttore dell'Agenzia dinanzi alle Commissioni 5a e 6a riunite del Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 3382 di conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87 (le disposizioni riguardanti l'accorpamento tra

Agenzia delle Entrate e Agenzie del Territorio sono poi confluite nel decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) - *Roma, 10 luglio 2012*

Il 10 luglio del 2012, il Direttore dell'Agenzia delle Entrate si trova dinanzi al Senato per discutere dell'integrazione con l'ex Agenzia del Territorio. La narrazione di questo primo testo consente di raccontare ciò che succederà, sottolineandone le implicazioni pratiche. Per il Governo, il provvedimento sopra riportato svolge una importante funzione di "apripista" nella definizione della politica di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica. L'intervento del Direttore dell'Agenzia si sofferma sulle questioni tecniche, poiché "si tratta di un'operazione le cui finalità e la cui portata vanno ben oltre l'ambito di funzioni cui è legata la mia responsabilità istituzionale. Devo, per questo, necessariamente rimettermi alle determinazioni in materia del Governo e del Parlamento".

L'accorpamento tra l'Agenzia delle Entrate e quella del Territorio interessa due branche importanti e significative dell'amministrazione finanziaria, ciascuna delle quali costituisce una realtà consolidata e di dimensioni significative (circa 33.000 dipendenti per l'Agenzia delle Entrate e quasi 9.000 per l'Agenzia del Territorio). Si tratta di strutture che, seppur accomunate dal medesimo modello "Agenzia", hanno caratteristiche organizzative, competenze funzionali e expertise professionali propri. "Di per sé, quindi, l'operazione si presenta complessa".

Tra le interrelazioni è possibile, ad esempio, annoverare gli adempimenti legati all'imposta di registro, che abbraccia l'aspetto dell'imposizione fiscale, di primario interesse degli uffici dell'Agenzia delle Entrate e quello dei valori e delle proprietà immobiliari, su cui hanno competenza il catasto e le conservatorie. Su questo processo, in prospettiva, si possono configurare integrazioni funzionali e sinergie operative, ma "si tratta di un processo verosimilmente non breve, né, tanto meno, di agevole realizzazione".

Per evidenziare la complessità di tale processo di cambiamento, il Direttore dell'Agenzia riporta l'esperienza dell'unificazione degli uffici imposte dirette, IVA e registro che, "pur riguardando attività più affini tra loro e tutte interne alle Entrate", si è potuta risolvere solo in un arco di tempo di medio periodo: dall'avvio di una prima fase sperimentale di integrazione, nel luglio del 1997, alla conclusione con la riduzione degli Uffici da oltre 1000 a quasi 400 nel quinquennio 1998-2001. In quel periodo, riporta l'allora Direttore dell'Agenzia, Attilio Befera, "venne portata avanti anche una massiccia opera di informazione, sensibilizzazione e formazione del personale, e si trattava di oltre 30.000 dipendenti. Fu

una decisione fondamentale perché, in ultima analisi, il coinvolgimento e la motivazione del personale interessato rappresentano la risorsa cruciale per il successo dei piani di riorganizzazione, tanto più se di vasta portata”. Un ulteriore esempio di cambiamento organizzativo ha interessato l’Agenzia nel 2009, con l’istituzione di circa cento direzioni provinciali in sostituzione dei precedenti 400 uffici locali) e l’accorpamento nei poli regionali delle attività di controllo sui grandi contribuenti e delle funzioni correlate, come il contenzioso: anche in questo caso, sebbene si trattasse di una riorganizzazione interna meno complessa della precedente, l’entrata a regime del nuovo modello organizzativo ha comunque necessitato di un arco di tempo di due anni, completandosi nel 2011.

Alla luce di queste considerazioni, per il Direttore dell’Agenzia delle Entrate “l’operazione di accorpamento di cui oggi parliamo abbisogna quindi di una adeguata prospettiva temporale. La ritengo indispensabile per almeno due ragioni. La prima è quella di evitare, nell’immediato, di rallentare o appesantire il funzionamento dell’apparato dell’Agenzia delle entrate e di quello dell’Agenzia del Territorio, che devono invece continuare ad operare a pieno regime per assicurare il raggiungimento di obiettivi ambiziosi, in particolare sul versante dell’azione di contrasto all’evasione fiscale, l’Agenzia delle entrate, e su quello 5 della riforma del catasto, l’Agenzia del Territorio. La seconda ragione è quella di consentire una pianificazione operativa e un’attuazione ben tempificata dell’intera operazione, in modo da rivedere puntualmente gli assetti organizzativi e ottimizzare le logiche di processo e le modalità di erogazione dei servizi in funzione delle esigenze dell’utenza”.

b) Con il *decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 8 novembre 2012, (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 277 del 27-11-2012)* si dispone il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell’Agenzia del Territorio incorporata nell’Agenzia delle Entrate.

In particolare, nell’art. 1 viene previsto che “dal 1° dicembre 2012 le funzioni attribuite all’Agenzia del Territorio dalla normativa vigente continuano ad essere esercitate, con le inerenti risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, neppure giudiziale dall’Agenzia delle Entrate”.

Negli artt. 2 e 3 viene previsto che “le unità di personale di ruolo in servizio presso l’Agenzia del Territorio alla data del 30 novembre 2012 sono trasferite nei ruoli dell’Agenzia delle Entrate; i beni mobili, informatici e strumentali di proprietà dell’Agenzia del Territorio, sono trasferiti all’Agenzia delle Entrate; (...) il successivo perfezionamento del processo di riorganizzazione dovrà effettuarsi entro novanta giorni dalla data del presente decreto, con gli atti di organizzazione dell’Agenzia”.

c) Con il *Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 176133 del 30 novembre 2012 - Disposizioni di organizzazione interna conseguenti all’incorporazione dell’Agenzia del Territorio*, il Direttore dell’Agenzia dispone che dal 1° dicembre 2012 l’Agenzia delle Entrate incorpora l’Agenzia del Territorio e subentra in tutte le funzioni e le attività nonché nei rapporti giuridici attivi e passivi di quest’ultima.

In particolare, avvia la prima fase di incorporazione delle Direzioni centrali, disponendo, in sintesi:

- che le Direzioni deputate alle attività *core* del Territorio, ossia la Direzione Centrale Catasto e cartografia, la Direzione Centrale Pubblicità immobiliare e affari legali e la Direzione Centrale Osservatorio mercato immobiliare e servizi estimativi mantengono le attribuzioni e l’articolazione interna già esistenti;

- che le attività di supporto gestite nelle Direzioni *no core* siano accorpate, ossia che nella Direzione Centrale del Personale sono incardinate le articolazioni interne della Direzione Centrale Risorse umane e organizzazione dell’Agenzia del Territorio; nella Direzione Centrale Audit e Sicurezza sono incardinate le articolazioni interne della Direzione Centrale Audit dell’Agenzia del Territorio; nella Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo sono incardinate le articolazioni interne della Direzione Centrale Pianificazione, controllo e amministrazione dell’Agenzia del Territorio.

d) Con il *Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 51911 del 30 aprile 2013 - Disposizioni di organizzazione interna conseguenti all’accorpamento con l’Agenzia del Territorio*, si completa il riassetto organizzativo conseguente all’accorpamento dell’Agenzia delle Entrate con quella del Territorio, per la parte relativa alle funzioni di supporto alle missioni istituzionali (funzioni *no core*) anche nelle Direzioni regionali e si attua la previsione normativa di riduzione delle posizioni dirigenziali previsti dalla legge cd. *spending review*.

e) *Audizione del Segretario Confederale della UIL in Commissione Finanze e tesoro del Senato, in merito ad una indagine conoscitiva sulla fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco - 12 marzo 2014.*

Questo documento ufficiale è riportato, oltre che per descrivere lo stato dell'arte dell'accorpamento a metà del 2014, anche per evidenziare uno dei tanti punti di vista "soggettivi"¹¹ sul processo di integrazione, oggetto dello studio qualitativo presentato nel prossimo capitolo. Per il segretario Proietti "il processo di accorpamento ha vanificato la crescita conseguita in termini di efficacia e di efficienza con la creazione delle Agenzie, strutture "agili e snelle"; rispetto alla complessa struttura burocratica del preesistente Ministero delle Finanze; una scelta che si muove dunque in controtendenza rispetto al modello organizzativo per Agenzie introdotto nel 2000. L'accorpamento è avvenuto in assenza di un piano industriale, che non può limitarsi alla mera enunciazione degli uffici territoriali da sopprimere. Inoltre non è stata attivata alcuna modalità di coinvolgimento dei lavoratori. Politica del personale, ispirata ad un eccessivo formalismo burocratico che portato ad una inadeguata gestione delle professionalità a contenuto altamente tecnico del personale proveniente dall'Agenzia del Territorio".

E relativamente allo stato dell'arte, prosegue: "il processo di accorpamento è oggi limitato alle sole strutture centrali e regionali e alle c.d. attività "No Core" e non è stato ancora avviato per le attività di "Core Business" degli Uffici operativi. Esprimiamo preoccupazione per le ricadute dei ritardi e delle obiettive difficoltà di tale complesso accorpamento sia sull'efficacia del contrasto all'evasione sia sulla concreta attuazione di una dei punti qualificanti della legge delega, quello appunto della revisione del catasto dei fabbricati. Esprimiamo, inoltre, il timore di esternalizzazione dei servizi catastali oggi in capo alle strutture tecniche provenienti dall'Ex Agenzia del Territorio. Le uniche contenute economie di spesa sono state ad oggi conseguite tramite la mera soppressione di sedi periferiche e la conseguente riduzione di servizi all'utenza e presidi di contrasto all'evasione fiscale; viceversa, come diretta conseguenza dell'accorpamento, a fronte di nessun reale risparmio sono aumentate le spese connesse all'unificazione dei processi informatici, gestionali e della logistica".

f) Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate dinanzi alla commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica relativamente agli schemi di decreti legislativi adottati in attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante "Delega al governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" - 16 luglio 2015

Il neo Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Rossella Orlandi, si pronuncia sull'Atto del governo n. 181 (schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali), delineando lo stato dell'arte del

¹¹ Questo testo riporta la posizione generale dei sindacati relativamente al processo di Integrazione tra Entrate e Territorio. Per ulteriori confronti è possibile consultare: <http://www.fpcgil.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/28565>; http://www.fpagenziefiscali.cisl.it/attachments/article/102/NOIFIN_627.pdf <http://www.dirstat.it/pdf/fiscomaggio2013.pdf>

processo di integrazione e, soprattutto descrivendo i motivi sopraggiunti che non hanno consentito di completare il processo di accorpamento, che è pertanto ancora in atto.

Per il Direttore dell’Agenzia il processo di integrazione ha perseguito gli obiettivi di:

“- migliorare i servizi all’utenza e sviluppare la tax compliance (un solo accesso in ufficio e un solo punto di riferimento per tutte le problematiche legate alla fiscalità immobiliare); - potenziare l’azione di contrasto all’evasione (gestione integrata delle banche dati delle proprietà immobiliari); - realizzare economie di scala nelle attività indirette e di gestione (personale, amministrazione, ICT, audit e sicurezza, comunicazione, governo strategico e pianificazione)”

Elencando dettagliatamente il quadro delle posizioni dirigenziali e non, ridotte a seguito di quanto previsto dal decreto legge 95/2012, ha affermato che operativamente:

“con i provvedimenti emanati nel 2013 e nel 2014 è stato definito il nuovo assetto delle strutture centrali e regionali preposte alle attività indirette, al fine di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni. A livello centrale il riassetto è operativo dal 29 luglio 2013, a livello regionale dal 1° giugno 2014. Ulteriori aggiustamenti sono stati operati con decorrenza 1° gennaio 2015

ed ha illustrato le modalità e i vantaggi del nuovo modello:

“un’apposita Commissione ha lavorato a un progetto per l’integrazione degli uffici operativi (Direzioni provinciali e Uffici provinciali-Territorio), che ancora operano separatamente per (...) integrare i processi dell’area registro, la maggior parte dei quali ha per oggetto beni immobili; realizzare significative innovazioni nel mondo immobiliare, quali l’anagrafe immobiliare integrata e la prevista riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati;

Una riorganizzazione, però, che è rimasta incompiuta, poiché sono sopravvenuti diversi fatti nuovi, tra cui la sentenza con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità della norma che, in assenza di dirigenti di ruolo, autorizzava l’attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari della III area:

“una sentenza ha comportato la decadenza di 866 funzionari “reggenti”, lasciando senza un responsabile più di due terzi degli uffici. Una soluzione che non può reggere a lungo. E’ evidente che, in tale contesto, la riorganizzazione è stata fortemente rallentata”.

CAPITOLO IV

LA RICERCA

4.1 Introduzione

Attraverso la rassegna letteraria presentata nei primi due capitoli di questo lavoro e a seguito dell'analisi dell'evoluzione organizzativa dei due enti affrontata nel terzo capitolo è possibile enucleare alcune considerazioni importanti per delineare la cornice di riferimento di questo studio.

Innanzitutto, è utile sintetizzare l'evoluzione del modello organizzativo: l'Agenzia delle Entrate e l'ex Agenzia del Territorio sono due amministrazioni contraddistinte da storie diverse, seppur parallele. Entrambe nascono in seno al Ministero delle Finanze, organo amministrativo centrale che, ispirandosi agli apparati burocratici di derivazione francese, con il Governo Cavour fu deputato a gestire sia le entrate tributarie, sia la spesa pubblica. Un primo consistente momento di cambiamento è avvenuto negli ultimi decenni del secolo scorso, durante i quali, l'insistente domanda di efficienza, efficacia, trasparenza, economicità dell'azione amministrativa, ha portato a una fase di razionalizzazione delle organizzazioni pubbliche, attraverso la riduzione dei Ministeri e il graduale passaggio del potere, sino ad allora accentrato, alle strutture periferiche: un moto "rivoluzionario" nato negli anni '80 nei paesi anglosassoni, che ha generato una serie di riforme della pubblica amministrazione ispirate al paradigma del *New Public Management* (Pollit e Bouckaert, 2001). Si tratta, in sintesi, di un nuovo approccio all'agire del settore pubblico, che vuole integrare il diritto amministrativo e le prassi tradizionali con una gestione, mutuata dal settore privato, più orientata al risultato, per garantire la separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo e quelle operative, un'organizzazione del lavoro per processi e per obiettivi, la misurazione delle performance, la semplificazione delle procedure di accesso ai servizi. In questo contesto, il ministero delle Finanze assunse una struttura dipartimentale: un nuovo modello organizzativo, definito a geometria variabile (Tabet 2002), formato da un nucleo comune, che include il vertice politico e gli apparati di supporto con funzioni di indirizzo e direzione politica, e da orbite più esterne, le unità di primo livello, le

cosiddette strutture dipartimentali, ossia apparati amministrativi di tipo operativo, destinatari di una *mission* ben definita e di obiettivi da conseguire.

In particolare, il Dipartimento del Territorio, suddiviso nelle direzioni compartimentali del territorio e negli uffici del territorio, aveva competenze su catasto, servizi geotopocartografici e conservazione dei registri immobiliari; il Dipartimento delle Entrate, articolato in direzioni regionali delle entrate, centri di servizio delle imposte dirette e indirette, uffici delle entrate e segreterie delle commissioni tributarie, gestiva le entrate erariali, dall'attività di assistenza, all'attività di controllo. Con la riforma dell'ordinamento dei ministeri (prevista dal D.Lgs. 300/99, in attuazione della delega contenuta nella L. 59/97) si assiste ad un ulteriore processo di "allontanamento" tra i due enti, con un ridimensionamento dei poteri diretti del ministero, assegnati ad un unico "Dipartimento per le politiche fiscali", e l'attribuzione della parte più consistente delle attività operative alle Agenzie fiscali, dotate di autonomia organizzativa, gestionale, contabile e finanziaria. Tra queste, appunto, l'Agenzia del Territorio, con competenze omologhe al precedente Dipartimento del Territorio, e l'Agenzia delle Entrate, con competenze omologhe al precedente Dipartimento delle Entrate.

Un processo di autonomia su tutti i fronti, iniziato il primo gennaio del 2001, momento di istituzione delle due agenzie fiscali, e interrotto il primo dicembre del 2012, a seguito dell'accorpamento voluto dalla *spending review* (art. 23-quater, comma 1, d. l. n. 95 del 2012). In particolare, il legislatore ha previsto un percorso di riorganizzazione in due fasi: 1) entro il 2013, l'integrazione delle attività trasversali (*no core*) tra i due enti (già conclusa); 2) entro il 2015, l'integrazione delle attività cosiddette di missione (fase tutt'ora in sperimentazione, che per motivi organizzativi interni non è stata completata).

Un'integrazione che, al di là delle strutture, ha interessato 43.886 persone, provenienti dalle due amministrazioni (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 277/2012).

L'attuale letteratura in materia di *change management* aiuta a delineare le caratteristiche del cambiamento organizzativo che ha interessato e sta ancora attraversando il processo di accorpamento tra Agenzia delle Entrate ed ex Agenzia del Territorio.

Daft e Noe (2001) individuano due tipologie di spinte al cambiamento:

- 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, il cambiamento delle caratteristiche della forza lavoro, le pressioni socio-

politiche e gli eventi critici che possono riguardare un momento storico (Argentero, Cortese, e Piccardo, 2009; Kreitner e Kinicki, 2004);

- le *spinte interne* si riferiscono alla singola specificità organizzativa (livello micro) e possono essere individuate nei problemi connessi alla gestione delle risorse umane (fiducia, soddisfazione e motivazione lavorativa, tasso di assenteismo, livello di turnover), nei comportamenti organizzativi (stile di leadership, relazionali) e nelle decisioni manageriali.

Nel caso qui in studio, motivazioni esterne e, nello specifico, le decisioni politiche di abbattimento dei costi per la gestione dei processi lavorativi e per il corpo dirigente delle due organizzazioni, hanno trainato le spinte interne al cambiamento, dove il *top management* della nuova organizzazione ha dovuto fare i conti con le problematiche riguardanti il personale e l'integrazione tra processi lavorativi di supporto e processi lavorativi *core* (sovrapponibili i primi, totalmente diversificati i secondi).

Per quanto concerne gli oggetti specifici del cambiamento organizzativo, Daft e Noe (2001) hanno individuato:

- il *cambiamento della struttura e delle strategie organizzative*, che di norma avviene attraverso un processo *top-down*: le scelte sono effettuate ai livelli alti della gerarchia organizzativa in cui il management può attuare modifiche anche nel sistema delle ricompense, del controllo e del coordinamento;
- il *cambiamento dei processi di lavoro e dell'ambiente lavorativo* che riguarda il modo e i luoghi in cui le persone lavorano: i top manager predispongono programmi finalizzati a migliorare la qualità della vita dei lavoratori e i risultati dei processi lavorativi, mediante la progettazione di piani strategici e operativi, la reingegnerizzazione di flussi lavorativi e l'ammodernamento degli strumenti di lavoro;
- il *cambiamento culturale* che si riferisce ai mutamenti nei valori, negli atteggiamenti, nelle norme, nei comportamenti e nelle credenze dei soggetti organizzativi. Attuare questo tipo di mutamento significa intervenire sui pensieri e sulle percezioni dei dipendenti e, di riflesso, sull'intera cultura aziendale.

Nel caso qui in questione, è possibile affermare che la prima tipologia di cambiamento (della struttura e delle strategie organizzative) è avvenuta, attraverso l'emanazione delle direttive e delle disposizioni di servizio del Direttore dell'Agenzia già descritte nel

capitolo precedente, mentre la seconda tipologia di cambiamento si è compiuta solo in parte, interessando la reingegnerizzazione dei processi di lavoro di supporto e lo spostamento “fisico” del personale delle Direzioni centrali e delle Direzioni regionali.

E per quanto riguarda il terzo oggetto del cambiamento? Si può affermare che il cambiamento che sta interessando l’Agenzia delle Entrate, nel suo processo di integrazione con l’ex Agenzia delle Territorio, è soprattutto culturale, fosse solo per l’attuale coesistenza di due culture organizzative preesistenti.

Nel volerlo descriverlo, esso è un *cambiamento discontinuo* (Weick e Quinn, 1999), che è contraddistinto da repentini mutamenti di strategia, di struttura o di cultura organizzativa o di tutti e tre i fattori congiuntamente, che può essere causato da eventi interni come il cambiamento del personale, o eventi esterni all’organizzazione quali i cambiamenti tecnologici (Grundy, 1993), o, ancora, dettati da soggetti terzi (ad esempio, per il caso in questione, il legislatore nella Pubblica amministrazione).

È, altresì, un *cambiamento non pianificato* internamente, dettato infatti da motivazioni politiche di riduzione dei costi. In questi casi l’organizzazione deve essere in grado, innanzitutto, di minimizzare le conseguenze negative e massimizzare ogni possibile beneficio ottenuto fino a quel momento; successivamente progettare un intervento per ristabilire l’equilibrio (Piccardo e Colombo, 2007). Nel cambiamento non programmato la risposta è di tipo adattivo e spesso spontanea (Burke, 2010; Piccardo e Colombo, 2007).

Ed è, in definitiva, un *cambiamento radicale*, caratterizzato da un alto livello di complessità, costi, incertezza e resistenza al cambiamento da parte degli agenti organizzativi, poiché si tratta di un evento che ha impattato su realtà organizzative con una propria storia, autonomia, processi lavorativi differenti; una tipologia di cambiamento, in cui le competenze professionali relative al *change management* devono essere particolarmente elevate (Garzella, 2005), in quanto si è in presenza sia di mutamenti che riguardano i valori guida e la cultura aziendale, sia di nuove pratiche che riguardano l’intero settore aziendale, le quali, per risultare efficaci, devono essere introiettate e apprese dal pubblico interno nel breve periodo successivo al cambiamento. Secondo quanto rilevato da diversi studi sui processi di *MeA* (*merger and acquisition*), tra i quali uno studio dell’Università di Cambridge condotta tra il 1990 e il 1996 (“The Economist” del 7 dicembre 1997), uno studio del 2000 della KPMG (“The Economist”,

How mergers go wrong, del 22 luglio 2000) e, ancora, un'analisi della società di consulenza francese Solving International, svolta tra 1998 e il 2002 ("Il Sole 24 Ore" del 22 gennaio 2001), le esperienze di acquisizione e fusione aziendale hanno evidenziato un tasso di fallimento dei processi di integrazione molto alti, in media pari al 55-77%. Un'altra ricerca di Deloitte e Touche (2002), condotta su un campione di 540 aziende interessate da fusione o acquisizione, ha evidenziato che per solo 1/3 di queste il processo di MeA è stato un successo; per la restante parte, lo studio ha indicato tra le cause principali del fallimento: 1) il non considerare le persone e le culture organizzative originarie; 2) la lentezza del processo di integrazione; 3) l'assenza di comunicazione a tutti i livelli; 4) la strategia di cambiamento che non ha definito con chiarezza ruoli, responsabilità, struttura organizzativa.

La letteratura presenta diverse motivi di resistenza al cambiamento: le trasformazioni organizzative mettono in discussione il senso di autoefficacia (Bandura, 1997) e di conseguenza il benessere psicologico. L'incertezza e la mancanza di informazioni chiare sul futuro dell'impresa causano resistenze al cambiamento anche se questo è riconosciuto come effettivamente necessario (Daft e Noe, 2001). Più a lungo si mantiene lo stesso ruolo all'interno dell'azienda, più è difficile accettare delle modifiche poiché l'individuo percepisce una minaccia alla propria identità occupazionale (Benton, 1995), a cui è correlato un forte senso di sicurezza psicologica. Quando il cambiamento minaccia gli schemi utilizzati e consolidati abitualmente per selezionare informazioni coerenti con le proprie opinioni, quando il cambiamento minaccia consuetudini e comportamenti ormai radicati, si attivano le resistenze (Burke, 2010).

Oltre alle resistenze individuali, nelle organizzazioni si sviluppano anche delle resistenze di gruppo al cambiamento: il gruppo è un'entità a sé stante con le sue regole, valori, norme, obiettivi, comportamenti; quando il mutamento minaccia il gruppo, questo reagisce e si oppone, tentando di mantenere l'equilibrio (Benton, 1995). Quando il mutamento è percepito come occasione per conferire più potere ad alcuni individui rispetto ad altri si possono attivare delle forti resistenze di opposizione e ostruzionismo. Quando l'organizzazione ha una struttura gerarchica rigida e una centralizzazione del potere decisionale gli individui manifestano una resistenza maggiore al cambiamento data l'incapacità di sviluppare in maniera condivisa nuovi comportamenti e competenze per affrontare la cosa (Galardi, 2008). Una comunicazione non adeguata, in un contesto

altamente strutturato, può generare insicurezza o far scaturire interpretazioni controverse causate dal management che sottostima le conseguenze umane e sociali che un mutamento può portare; inoltre, la mancanza di coordinamento e di cooperazione, provocata da una leadership inadeguata, può innalzare barriere al cambiamento (Ceppatelli, 2000).

Un ulteriore timore, che può colpire i membri dell'organizzazione di fronte al cambiamento, riguarda la percezione del rischio della perdita di identità. La cultura o la subcultura organizzativa rappresentano fonti di identità collettiva, il cui mantenimento può configurarsi come obiettivo, non esplicito e talvolta inconsapevole, dei membri dell'organizzazione (Gagliardi, 1986). In questi casi, il cambiamento potrà avere uno sviluppo positivo laddove i soggetti saranno disponibili a lasciare la propria vecchia identità per acquistarne una nuova o qualora trovino una modalità di trasferimento delle qualità positive attribuite alla vecchia situazione entro quella nuova (Morgan, 1997).

Le resistenze di gruppo esposte sopra hanno interessato l'integrazione tra l'Agenzia delle Entrate e l'ex Agenzia del Territorio: è stato il caso di un cambiamento dettato dall'alto, che ha visto l'amministrazione numericamente più grande (l'Agenzia delle Entrate) "assorbire" quella più piccola (l'ex Agenzia del Territorio). Quest'ultima ha perso la propria denominazione, ha subito lo spostamento fisico di una parte del personale, che ha evidentemente vissuto problemi di identità e di identificazione. Un processo difficile, dunque, complicato dalla "paralisi" di parte del middle management, "indebolito" dalla sentenza della corte costituzionale n. 37/2015, che ha dichiarato illegittimi gli incarichi dirigenziali di 866 funzionari "reggenti": un evento che ha prodotto ricadute negative relativamente all'importante ruolo della leadership e della comunicazione nei processi di trasformazione organizzativa.

Appare evidente in quasi tutti gli enunciati esposti prima come l'aspetto soggettivo rappresenti un punto cruciale nel processo di cambiamento. 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 (Butera, 1990). Non esiste mobilitazione degli attori intorno a un progetto, una responsabilizzazione attiva delle persone, senza un loro coinvolgimento come agenti del cambiamento. Se si vuole che l'organizzazione evolva come un sistema e non come un insieme eterogeneo di parti sconnesse tra loro, è

necessario che le amministrazioni individuino nel personale la principale fonte di valore aggiunto (Russo e Silvestri, 2012).

Considerato tutto ciò, diventa teoricamente e praticamente rilevante lo studio di quali dinamiche stiano attualmente caratterizzando il cambiamento organizzativo all'interno dell'Agenzia delle Entrate. In primo luogo, perché, come detto prima, rappresenta un caso specifico di grandi proporzioni che può aiutare a capire meglio come, per una pubblica amministrazione, funzionano gli aspetti teorici finora delineati; in seconda battuta, perché tale studio può essere di ausilio a ridefinire i percorsi concreti di cambiamento tuttora in atto. Per consentire ciò, un concetto teorico a cui fare riferimento è quello di cultura organizzativa: questo studio si è rivolto alle persone che vivono tale cambiamento, per esplorarla, in considerazione del fatto che essa può rappresentare, allo stesso tempo, un'importante fonte di resistenza, quando ne minaccia valori e norme, ma anche la sua principale spinta.

Il termine cultura dell'organizzazione oggi contempla molteplici significati: è intesa complessivamente come l'insieme dei valori esistenti all'interno di un'organizzazione, delle norme che si sedimentano nei gruppi di lavoro e su cui si basano le relazioni tra i suoi membri; è costituita dai modelli di comportamento, dal linguaggio, dai rituali agiti con regolarità e maggiore frequenza, che consentono di orientarsi e rimanere all'interno dell'organizzazione (De Simone e Marini, 2005). Tra i fattori che la compongono ritroviamo, in sintesi: a) il livello di autonomia riconosciuta agli attori dell'organizzazione; b) i comportamenti organizzativi, le interazioni tra le persone, il linguaggio, i rituali; c) le modalità di presa delle decisioni; d) la visione e la *mission* aziendali; e) i valori e le norme dell'organizzazione; f) la tolleranza al conflitto, delle diversità e dell'innovazione; g) i criteri e gli stili di gestione del controllo; h) l'immagine che l'organizzazione comunica tramite i suoi elementi fisici (aspetto) e le modalità di relazione con i pubblici interni ed esterni (Ashkanasy, Wilderom e Peterson, 2000).

Il presente studio si pone l'obiettivo di analizzare la cultura organizzativa dell'attuale Agenzia delle Entrate come derivante dall'insieme delle culture organizzative delle due precedenti Agenzie (Entrate e Territorio), al fine di acquisire informazioni utili che, guidate teoricamente, possano aiutare a gestire il problema dell'integrazione interna (Schein, 1985). Ciò approfittando del momento di "crisi" che vivono le due

amministrazioni: il modo attraverso cui l'organizzazione reagisce ai momenti di difficoltà rappresenta un'opportunità per consolidare la propria cultura, facendo emergere alcuni aspetti mai palesati e per tale ragione difficili da portare alla luce.

La cultura si riferisce alle conoscenze che si pensa che i membri di un certo gruppo condividano; è formata dai contenuti che incarnano, formano e giustificano le attività di routine e non, svolte dai membri della sua cultura. Una cultura è espressa (o costituita) soltanto attraverso le azioni e le parole dei suoi membri e deve essere interpretata da, non consegnata al ricercatore. La cultura non è visibile in sé, ma è resa visibile soltanto attraverso la sua rappresentazione (Van Maanen e e Barkey, 1985). Alla luce di tali riflessioni, per lo studio in questione, si è scelto un approccio misto: quello quantitativo, in grado di fornire una lettura della cultura dell'organizzazione che consenta eventuali confronti e comparazioni; quello qualitativo, di stampo etnografico, nella consapevolezza che ogni organizzazione rappresenta un *unicum* e, in quanto tale, deve essere studiata nel profondo delle sue caratteristiche fondanti.

4.2. Obiettivi della ricerca

L'obiettivo generale della ricerca è quello di esplorare i nuclei culturali che caratterizzano l'Agenzia delle Entrate, a 15 anni dalla sua istituzione e a seguito del processo di integrazione ancora in atto con l'ex Agenzia del Territorio. La ricerca è condotta, in via sperimentale, in tutte le strutture dell'Agenzia in Sicilia e si compone di due studi.

Il primo studio si pone i seguenti obiettivi specifici:

1. avviare una diagnosi organizzativa, una riflessione sul Sé dell'organizzazione, attraverso una "emersione" degli assunti, dei valori, dei modelli di comportamento interiorizzati, impliciti e inconsapevoli che caratterizzano l'attuale amministrazione, ma sono derivanti dall'insieme delle culture organizzative delle due Agenzie preesistenti (Entrate e Territorio);
2. rilevare eventuali differenze fra i tratti culturali dell'organizzazione percepiti dai diversi attori al suo interno, in particolare, tra il personale appartenente all'ex Agenzia del Territorio e il personale che ha da sempre svolto servizio presso l'Agenzia delle

Entrate, considerando anche il ruolo del genere, dell'anzianità e dell'inquadramento lavorativi e della struttura di appartenenza (centrale o periferica).

Il secondo studio è finalizzato ad approfondire qualitativamente i fattori e le dimensioni del primo studio, a “cristallizzarne” e/o ad arricchirne e re-interpretarne i risultati, nonché a sondare la percezione sullo stato dell'integrazione dei due enti da parte del personale.

4.3 Strategia generale e procedure preliminari

In funzione dell'oggetto d'indagine e degli obiettivi su espressi, si è fatto riferimento allo studio di caso (singolo e descrittivo) come metodo di ricerca, facendo uso di fonti multiple di informazione. L'analisi di dati quantitativi caratterizza il primo studio, mentre l'esame di contenuti qualitativi connota il secondo. Sia la possibilità di esaminare direttamente, sul campo, l'azione e il punto di vista dei soggetti coinvolti nello studio, sia la difficoltà di separare nettamente le variabili esplicative del fenomeno dal contesto, hanno fatto protendere per tale metodologia di ricerca, che è stata reputata adeguata per capire fenomeni complessi e contemporanei, quali la cultura di un'organizzazione e i processi di integrazione aziendale.

Per la realizzazione della ricerca è stato necessario ricevere diversi livelli di autorizzazione, in primis, dai vertici regionali della Direzione regionale della Sicilia dell'Agenzia delle Entrate, a seguito del placet della Direzione centrale del Personale.

Dopo avere ricevuto le autorizzazioni, il Direttore regionale della Sicilia, in qualità di committente, ha istituito un gruppo di lavoro, in cui ha individuato i ruoli, attribuito i relativi compiti, definito i tempi e i costi del progetto. In particolare, ha affidato: (a) a me il ruolo di coordinatore-consulente dell'iniziativa, anche in funzione del mio doppio “cappello” di dottorando presso l'Università degli studi di Palermo e di funzionario addetto alle attività di comunicazione presso la stessa Agenzia delle Entrate; (b) ai componenti dell'Area di staff il ruolo di supporto per tutte le fasi dell'indagine, dalla comunicazione dell'avvio, alla rilevazione dei risultati; (c) ad un ingegnere dell'ufficio Tecnologie e innovazione il compito di garantire il supporto informatico necessario alla ricerca. Il Direttore regionale, dopo avere convocato le organizzazioni sindacali regionali per un'informativa sul progetto, ha dato ufficialmente avvio alla rilevazione,

con comunicazione interna alle diverse strutture dell'Agenzia in Sicilia e con pubblicazione della notizia sul sito intranet regionale.

PRIMO STUDIO – L'INDAGINE QUANTITATIVA

4.4 Metodo

4.4.1 Partecipanti

Il primo studio ha interessato l'intera popolazione dell'Agenzia delle Entrate in Sicilia. Si tratta, in particolare, di 2.858 persone a cui è stata inviata una e-mail dedicata per partecipare alla rilevazione (vedi di seguito "Procedura di rilevazione"): il 50,84% ha aderito alla ricerca (1.453). Nei termini dei livelli di partecipazione fra i partecipanti provenienti dalle due Agenzie pre-accorpamento, ha aderito il 54,33% del corpo lavoro dell'Agenzia delle Entrate e il 40,71% dell'Agenzia del Territorio. Considerando i due gruppi di aderenti nel loro insieme, le caratteristiche socio-anagrafiche sono riportate di seguito.

Il 41,43% è di genere femminile (851 sono i maschi).

Per quanto riguarda l'età anagrafica, il 27,67% ha oltre 60 anni, il 44,32% tra 51 e 60 anni, il 19% tra 41 e 50, l'8,74% tra 31 e 40 anni e lo 0,28% meno di 30 anni.

A questi dati si riflette l'anzianità di servizio dei partecipanti: lo 0,48% è assunto da meno di un anno, il 2,75% ha un'anzianità di servizio tra 1 e 5 anni, il 6,26% tra 6 e 10 anni, il 17,21% tra 11 e 20 anni, il 27,46% tra 21 e 30 anni, il 45,84% presta servizio all'interno dell'organizzazione da oltre 30 anni.

Relativamente al livello di istruzione, il 4,54% è in possesso della licenza di scuola media inferiore, il 55% di scuola media superiore, il 30,28% è laureato, il 9,36% ha conseguito un master o un titolo di specializzazione post laurea e lo 0,76% un dottorato di ricerca.

Per quanto concerne la posizione ricoperta all'interno dell'organizzazione, il 39,92% è inquadrato nella seconda area funzionale del comparto Agenzie fiscali e il 47,69% nella terza area funzionale; il 9,50% ricopre incarichi di responsabilità e coordinamento previsti dal contratto collettivo nazionale integrativo, il 2,89% è, infine, rappresentato da dirigenti e quadri (per quadri si intendono POT – posizioni organizzative temporanee e POS – posizioni organizzative speciali, che rappresentano il middle management dell'organizzazione).

Un'ulteriore classificazione riguarda la struttura di appartenenza (direzione regionale o direzioni provinciali). L'11,22% presta servizio presso gli uffici della Direzione regionale (deputati alle attività di indirizzo e coordinamento), l'88,78% presso le direzioni provinciali (funzioni *core*): nel dettaglio, l'11,54% ad Agrigento, il 5,89% a Caltanissetta, il 18,37% a Catania, il 4,81% ad Enna, il 16,82% a Messina, il 16,43% a Palermo, il 6,90% a Ragusa, il 7,83% a Siracusa, l'11,71% a Trapani.

Un'ultima segmentazione concerne i processi lavorativi. Dei 1.290 partecipanti (questa classificazione riguarda soltanto chi opera all'interno delle direzioni provinciali, poiché in direzione regionale si svolgono prioritariamente funzioni di coordinamento), il 12,4% si occupa di attività di supporto/staff ai direttori provinciali, il 12,09% di catasto e cartografia, il 29,84% di controllo, il 10,93% di legale, il 3,42% di pubblicità immobiliare, il 31,32% di servizi.

4.4.2. Procedura

La rilevazione dei dati è avvenuta attraverso la somministrazione di un questionario diffuso per mezzo della piattaforma informatica “Limesurvey”, che consente la compilazione di sondaggi, tutelando il massimo anonimato per i partecipanti¹² e facilitando, conseguentemente, un’adesione alla ricerca scevra da eventuali timori relativi alla compilazione.

L’invito a compilare il questionario è stato inviato all’intera popolazione di riferimento per e-mail. Il testo della e-mail, a firma del Direttore regionale per sensibilizzare ulteriormente il personale alla partecipazione, spiegava, sinteticamente, in cosa consisteva l’indagine e quali erano le finalità. Nel testo della e-mail, che conteneva il link per accedere al questionario, è stato anche indicato il tempo medio per la compilazione e sono stati forniti gli indirizzi di posta elettronica del coordinatore dell’indagine, per la richiesta di eventuali informazioni di approfondimento sul progetto, e del funzionario informatico, per eventuali problematiche al funzionamento della piattaforma “Limesurvey”. A questa prima comunicazione ne è seguita un’altra di “richiamo”, sempre tramite e-mail, per incentivare la partecipazione di chi non avesse ancora aderito alla rilevazione.

La somministrazione è avvenuta nel periodo di settembre 2016.

4.4.3 Misure

Informazioni socio-anagrafiche. Ai partecipanti sono state chieste informazioni riguardo: al genere, all’età, al titolo di studio, all’agenzia di provenienza, all’anzianità di lavoro, all’inquadramento, alla struttura di appartenenza, e al tipo di attività svolta.

Cultura organizzativa. Allo scopo di valutare la cultura organizzativa dell’Agenzia, ai partecipanti è stata somministrata la *Multidimensional Analysis of Organizational Cultures* (MAOC; Avallone e Farnese, 2005). Questa scala consente di rilevare le dimensioni centrali per la conoscenza dei nuclei culturali prevalenti nelle organizzazioni: si tratta, in particolare, delle dimensioni presenti in ogni cultura organizzativa, elementi qualificanti e, contemporaneamente, di differenziazione rispetto

¹² Ogni utente ha associato un token [0-9a-z]{20} per 34²⁰ combinazioni con ripetizione: 4.261.655.511.456.885.005.249.781.170.176. La popolazione interessata dalla ricerca conta 2858 unità. La probabilità di trovare un token valido è 0,000.000.000.000.000.000.000.000.071%

alle altre culture organizzative. Secondo gli autori, le dimensioni devono essere considerate come aree di indagine: i due poli che le descrivono sono gli estremi di un continuum che si presuppone siano significativi per la generalità delle culture organizzative. Il posizionamento lungo il continuum di ogni dimensione, descrive un tratto culturale dell'organizzazione. L'insieme degli orientamenti culturali espressi attraverso la percezione delle diverse dimensioni da parte degli attori organizzativi definisce una "mappa" della cultura aziendale. La scala è composta di 75 item che rilevano complessivamente 25 dimensioni (3 item per ciascuna di loro), a loro volta raggruppate in 7 fattori. Gli item sono valutati su una scala Likert a 5 punti (da 1 = mai a 5 = sempre); ai partecipanti viene chiesto di esprimere la frequenza con cui l'evento descritto nell'item si presenta nel contesto organizzativo in cui operano. Settanta item sono espressi in forma diretta, mentre 5 in forma inversa rispetto ad una delle due polarità che costituiscono la dimensione rilevata, pertanto prima di procedere allo scoring è necessario effettuare il reverse di questi ultimi item. La coerenza interna delle singole dimensioni e dei fattori generale è risultata mediamente elevata, come si evince dai valori dell'alfa di Cronbach riportati nelle tabelle presentate nel seguito del lavoro.

1. Nel primo fattore *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva* sono comprese 8 dimensioni, per un totale di 24 item, quali, ad esempio, "nelle discussioni con i colleghi, ognuno spiega i motivi delle proprie opinioni"; "tutti collaborano alla risoluzione dei problemi"; "i problemi di lavoro sono discussi insieme tra colleghi e capi"; "i capi promuovono la collaborazione tra i membri"; "i capi dimostrano fiducia nelle capacità dei dipendenti di svolgere bene il loro lavoro"; "per raggiungere una soluzione si ascoltano più punti di vista".

Questo fattore esprime un orientamento culturale, in cui la dimensione collettiva diventa centrale: tutti si sentono parte del sistema organizzativo. L'integrazione tra i diversi membri è considerato un elemento basilare e le diversità tra i diversi membri vengono ricercate, sino a divenire "valore aggiunto", poiché funzionali sia per il benessere, sia per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione, attraverso l'applicazione di punti di vista e *know how* differenti. Questa flessibilità si riscontra anche nella gestione delle divergenze, che quasi mai scaturiscono in conflitti, al contrario vengono affrontati con confronti negoziali che possono generare soluzioni costruttive. I modelli di leadership sono prevalentemente di tipo partecipativo, orientato alle relazioni e al

confronto. Attraverso tali modalità di gestione dei collaboratori, infatti, gli attori organizzativi sono spinti a mettersi in gioco e ad esporre le proprie opinioni, con ricadute positive in termini di fiducia, di motivazione, di appartenenza.

Le dimensioni che esprimono tale fattore sono le seguenti:

- la dimensione Argomentare/Eseguire (ARG) descrive l'approccio degli attori organizzativi nell'affrontare le problematiche lavorative, calando punti di vista critici, anche contrapposti tra loro. Tale approccio prende le distanze da logiche basate sul mero adempimento e sull'esecuzione di comandi;
- la dimensione Collettivismo/Individualismo (COLL) delinea l'attenzione attribuita dai membri dell'organizzazione al lavoro di gruppo e all'efficacia collettiva, rispetto all'operato individuale;
- la dimensione Cooperazione/Competizione (COO) intercetta le modalità di interazione all'interno dell'organizzazione, attribuendo un valore aggiunto ai processi cooperativi e disincentivando posizioni competitive individualistiche o di coalizione;
- la dimensione Differenza/Etnocentrismo (DIFF) indaga il grado di accettazione e incentivazione di posizioni, punti di vista, modalità operative differenti all'interno del gruppo e tra i gruppi, come pure esplora l'importanza attribuita a questi ultimi, quali fonti di arricchimento per l'organizzazione;
- la dimensione Leadership promotrice/inibitoria (LEA) descrive la percezione relativa alle modalità di leadership diffuse all'interno dell'organizzazione e, in particolare, a stili di direzione basati sulla partecipazione, sull'orientamento alle relazioni, sulla condivisione di conoscenza, sulla diffusione delle informazioni;
- la dimensione Motivazione/Controllo (MOT) riguarda le modalità per far conseguire, al personale, gli standard di lavoro e gli obiettivi prefissati: motivare, quindi, attraverso il riconoscimento delle capacità o l'instaurazione di rapporti di fiducia e non mediante il controllo dei processi produttivi e dei risultati ottenuti valutando le persone in luogo delle prestazioni;
- la dimensione Negoziazione/Dominazione (NEG) interessa le modalità di presa delle decisioni all'interno dell'organizzazione, in cui vengono privilegiate le dinamiche negoziali all'interno delle quali è possibile esprimere liberamente le proprie posizioni a scapito dell'assunzione di scelte basate sull'asimmetria di potere;

- la dimensione Tolleranza/Intolleranza (TOLL) indaga la percezione sul grado di flessibilità agito in situazione inaspettate, non prevedibili a priori e il loro grado di accettazione all'interno dell'organizzazione.

La coerenza interna delle singole dimensioni e del fattore generale è risultata mediamente elevata, come si evince dai valori dell'alpha di Cronbach riportati in Tabella 1.

Tabella 1. Valori dell'alpha di Cronbach per il fattore *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva* e relative dimensioni.

| <i>Fattore/dimensione</i> | <i>α</i> |
|---|----------|
| Fattore | |
| Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva | .95 |
| Dimensione | |
| ARG – Argomentare / eseguire | .79 |
| COLL – Collettivismo / individualismo | .85 |
| COO – Cooperazione / competizione | .80 |
| DIFF – Differenza / etnocentrismo | .82 |
| LEA – Leadership promotrice / inibitoria | .84 |
| MOT – Motivazione / controllo | .85 |
| NEG – Negoziazione / dominazione | .86 |
| TOLL – Tolleranza / intolleranza | .76 |

2. Nel secondo fattore *Energia, riconoscimento, giustizia* sono comprese 5 dimensioni, per un totale di 15 item, quali, ad esempio, “Sono rispettati i tempi nel raggiungimento degli obiettivi”; “le competenze professionali sono apprezzate e riconosciute”, “gli obiettivi dell'organizzazione sono chiari ed esplicitati”; “ogni problema che sorge, viene immediatamente affrontato”.

In questo fattore sono contemplate le dimensioni che consentono di individuare i criteri di riferimento per valutare l'efficacia e l'efficienza dei processi produttivi, di descrivere le modalità con cui i componenti dell'organizzazione si impegnano per raggiungere i risultati prefissati. Questo orientamento descrive l'importanza attribuita alla trasparenza delle procedure, alla stabilità dei ruoli, e alla chiarezza con cui vengono fissate le regole per orientare l'azione e per la valutare il personale, in base a criteri di equità e di merito. In particolare:

- la dimensione Attività/Passività (ATT) indaga il grado di energia investito dal personale nel proprio lavoro e al valore che a tale investimento viene conferito da parte dell'organizzazione (sistemi di incentivi, modelli di ruolo);
- la dimensione Efficienza/Inefficienza (EFF) intercetta l'attenzione rivolta dall'organizzazione ai processi, alle modalità operative, agli strumenti che consentono di massimizzare i risultati, con il minore dispendio di energie (risorse umane, economiche, di tempo, ecc.);
- la dimensione Riconoscimento/Disconoscimento (RIC) descrive il grado di attenzione che l'organizzazione attribuisce ai criteri di valutazioni equi, incentrati sulla valorizzazione del merito, scaturente dalle competenze, dall'impegno, dalle energie agite nei processi lavorativi;
- la dimensione Trasparenza/Indefinitezza (TRA) include le modalità di espressione e condivisione degli obiettivi, delle procedure operative, dei cambiamenti all'interno dell'organizzazione, per cui con tale costrutto è possibile rilevare la percezione sulla chiarezza della comunicazione e sulla stabilità degli obiettivi, dei ruoli e dei compiti lavorativi;
- la dimensione Velocità/Lentezza (VEL) intercetta il valore attribuito dall'organizzazione al tempo, inteso come criterio generatore della vita lavorativa, che detta i tempi con cui si svolgono le attività operative, ma anche i processi decisionali e comunicativi.

La coerenza interna delle singole dimensioni e del fattore generale è risultata medio-alta, come si evince dai valori dell'alpha di Cronbach riportati in Tabella 2.

Tabella 2. Valori dell'alpha di Cronbach per il fattore *Energia, riconoscimento, giustizia* e relative dimensioni.

| <i>Fattore/dimensione</i> | <i>α</i> |
|--|----------|
| Fattore | |
| Energia, riconoscimento, giustizia | .93 |
| Dimensione | |
| ATT – Attività / passività | .71 |
| EFF – Efficienza / inefficienza | .66 |
| RIC – Riconoscimento / disconoscimento | .81 |
| TRA – Trasparenza / indefinitezza | .78 |
| VEL – Velocità / lentezza | .89 |

Nel terzo fattore *Efficacia personale, potere, responsabilità* sono comprese 3 dimensioni, per un totale di 9 item, quali, ad esempio, “c’è rispetto per la vita privata di capi e collaboratori”; “la maggior parte delle persone è affidabile: se prende un impegno lo mantiene; “ognuno si fa carico delle responsabilità legate al ruolo”.

In questo fattore rientrano le dimensioni che esplorano lo spazio di potere all’interno dell’organizzazione, ossia la percezione, da parte degli attori organizzativi, della propria influenza sugli eventi e sulle relazioni. Descrive come il personale “veste” il proprio ruolo professionale, il senso di responsabilità del proprio agire, il grado di legittimazione a sperimentare, a mettere in gioco le proprie competenze per svolgere al meglio il proprio lavoro, consentendo di raggiungere gli obiettivi che l’organizzazione si è prefissata. All’interno delle organizzazioni che hanno questo orientamento le persone sono caratterizzate da un *locus of control* interno, sperimentano un senso di autoefficacia, portano avanti gli impegni presi e non manifestano la tendenza ad attribuire ad eventi esterni possibili fallimenti. La sfera privata, separata da quella professionale, è tutelata.

Rientrano nel suddetto fattore le dimensioni riportate di seguito:

- la dimensione Discrezione/Pettegolezzo (DISC) esprime l’importanza attribuita dall’organizzazione alla tutela della sfera privata dei singoli individui;
- la dimensione Responsabilità/Disimpegno (RES) indaga la percezione dei singoli relativamente alla loro assunzione di responsabilità rispetto agli obiettivi dell’organizzazione;
- la dimensione Orientamento a risolvere/Lamentazione (RIS) intercetta il grado di potere del personale relativamente alla possibilità di risolvere le problematiche operative o ostacoli allo svolgimento del lavoro, attraverso il loro impegno in prima persona.

La coerenza interna delle singole dimensioni e del fattore generale è risultata mediamente elevata, come si evince dai valori dell’alpha di Cronbach riportati in Tabella 3.

Tabella 3. Valori dell’alpha di Cronbach per il fattore *Efficacia personale, potere, responsabilità* e relative dimensioni.

| <i>Fattore/dimensione</i> | <i>α</i> |
|---|----------|
| Fattore | |
| Efficacia personale, potere, responsabilità | 84 |

| | |
|---|-----|
| Dimensione | |
| DISC – Discrezione / pettegolezzo | .87 |
| RES – Responsabilità / disimpegno | .88 |
| RIS – Orientamento a risolvere / lamentazione | .87 |

4. Nel quarto fattore *Innovazione e curiosità conoscitiva* sono comprese 4 dimensioni, per un totale di 12 item, quali, ad esempio, “è favorita la ricerca di nuovi metodi e nuove soluzioni”; “le novità, anche se rischiose, sono viste con entusiasmo”; “si organizzano corsi di formazione per l’utilizzo di nuove tecnologie”.

Questo fattore caratterizza le organizzazioni orientate al cambiamento: gli attori organizzativi avvertono un basso grado di ansia e di incertezza in situazioni incerte e ignote, poiché consapevoli dell’importanza di attivare processi nuovi, di esplorare innovative modalità di lavoro per la sopravvivenza dell’organizzazione in contesti esterni mutevoli. L’identità dell’organizzazione non tende alla tradizione, alla conservazione e all’immutabilità, bensì all’apertura verso l’esterno, alla capacità di confrontarsi con sfide future, attraverso la messa in atto di comportamenti proattivi che anticipino i cambiamenti e agevolino le trasformazioni.

All’interno di questo fattore troviamo le seguenti dimensioni (si anticipa che, comunque, la dimensione Globale/Locale (GLO) non sarà successivamente considerata nelle analisi e fra i risultati per i motivi riportati nella sezione “Analisi preliminari” dello Studio 1):

- la dimensione Esplorazione/Stagnazione (ESP) definisce l’orientamento dei membri dell’organizzazione verso la ricerca di modalità innovative di lavoro, garantendo, l’adattamento dell’organizzazione ai cambiamenti esterni per la sopravvivenza interna, in una cornice in cui l’optimum di tali processi si realizza intercettando preventivamente le spinte all’innovazioni che consentono di gestire al meglio possibili trasformazioni future;
- la dimensione Glocale/Locale (GLO) esprime l’apertura dell’organizzazione verso altri sistemi esterni, promuovendo sinergie, integrazioni e processi di apprendimento;
- la dimensione Assunzione del rischio alta/bassa (RSC) definisce la tendenza dei membri dell’organizzazione ad evitare situazioni ignote, incerte e poco controllabili, poiché percepite come eccessivamente rischiose, o, al contrario percepite come di

rischio modesto/basso, quindi vissute come possibili opportunità di crescita da esplorare;

- la dimensione Innovazione tecnologica alta/bassa (TEC) delinea la percezione sul grado di investimento dell'organizzazione in risorse tecnologiche avanzate e innovative, a cui viene riconosciuto un valore portante per la sopravvivenza dell'organizzazione e per la definizione delle relazioni tra i ruoli e tra i settori organizzativi.

La coerenza interna delle singole dimensioni e del fattore generale è risultata medio-alta, come si evince dai valori dell'alpha di Cronbach riportati in Tabella 4.

Tabella 4. Valori dell'alpha di Cronbach per il fattore *Innovazione e curiosità conoscitiva* e relative dimensioni.

| <i>Fattore/dimensione</i> | <i>α</i> |
|--|----------|
| Fattore | |
| Innovazione e curiosità conoscitiva | .78 |
| Dimensione | |
| ESP – Esplorazione / stagnazione | .88 |
| GLO – Globale / locale | .75 |
| RSC – Assunzione di rischio alta / bassa | .81 |
| TEC – innovazione tecnologica alta / bassa | .86 |

5. Nel quinto fattore *Intraprendenza, autonomia, impegno* sono comprese 3 dimensioni, per un totale di 9 item, quali, ad esempio, “ si lavora in piena autonomia”; “la mia organizzazione stimola le capacità di iniziativa e di inventiva”; “il lavoro è stimolante e piacevole”.

Questo fattore contraddistingue organizzazioni in cui vengono lasciati larghi margini di autonomia ai singoli, che non vivono i legami come vincolanti e basati sulla dipendenza da un centro, ma come interazioni deboli, che valorizzano la possibilità di scelta, di decisione, di iniziativa (dei lavoratori singoli, dei team, dei settori). In queste organizzazioni i singoli ritrovano un elevato livello di piacevolezza e senso di soddisfazione nel proprio lavoro, che incentiva la creatività, l'innovazione e il processo di decentramento del potere.

Di seguito sono riportate le dimensioni che rientrano nel fattore suddetto.

- la dimensione Autonomia/Dipendenza (AUT) intercetta il livello di promozione dell'autonomia, tra i vari membri, nell'organizzazione, nello svolgimento del proprio lavoro e nella presa di decisioni;
- la dimensione Decentramento/Accentramento) (DEC) rivela quanto il potere decisionale sia accentrato al vertice ovvero demandato a livello periferico;
- la dimensione Eustress/stress (EUS) indaga l'attenzione da parte dell'organizzazione a promuovere il benessere e la soddisfazione lavorativa, influenzando sugli aspetti operativi e relazionali che concorrono a determinarli.

La coerenza interna delle singole dimensioni e del fattore generale è risultata mediamente elevata, come si evince dai valori dell'alpha di Cronbach riportati in Tabella 5.

Tabella 5. Valori dell'alpha di Cronbach per il fattore *Intraprendenza, autonomia, impegno* e relative dimensioni.

| <i>Fattore/dimensione</i> | <i>α</i> |
|-------------------------------------|----------|
| Fattore | |
| Intraprendenza, autonomia, impegno | .80 |
| Dimensione | |
| AUT _ Autonomia / dipendenza | .84 |
| DEC – Decentramento / accentramento | .79 |
| EUS –Eustress / stress | .82 |

6. Il sesto fattore *Finanza e profitto* è monodimensionale, per un totale di 3 item. Rispetto alla versione originale, gli item di questo fattore sono stati riformulati per rendere i concetti che essi esprimevano più aderenti alla realtà oggetto di studio. I nuovi item sono i seguenti: “il raggiungimento degli obiettivi è la principale preoccupazione”; “conta di più chi si occupa di attività *core*, che chi si occupa di attività di supporto; “gli obiettivi sono più importanti della qualità complessiva dell'azione amministrativa.

Questo fattore individua il livello di attenzione dell'organizzazione all'obiettivo e al risultato, rispetto agli altri aspetti, alla quantità di prodotti di budget conseguiti, a scapito della qualità complessiva dell'azione amministrativa. Il focus sull'obiettivo, che si raggiunge soprattutto attraverso le strutture *core*, diviene la prioritaria *mission* dell'organizzazione, nonché il più importante parametro per misurare le prestazioni e definire i poteri di ruolo. Questo fattore ha una sola dimensione, i cui 3 item sono correlati negativamente rispetto a quelli delle altre scale. Questo orientamento è,

pertanto, tendenzialmente in contrasto con gli altri sei. La coerenza interna è risultata sufficiente (alpha di Cronbach = .61).

7. Il settimo fattore *Rispetto dell'ambiente* è monodimensionale, per un totale di 3 item, tra i quali, ad esempio, “si presta attenzione a non inquinare l'ambiente”. Esso esprime il grado di attenzione posto dall'organizzazione alle questioni ambientali, ossia quanto venga sottolineato l'obiettivo di responsabilità sociale connesso al rispetto dell'ambiente. Come per il fattore precedente, anche questo fattore corrisponde a una sola dimensione, comunque differenziante della cultura organizzativa. La coerenza interna è risultata buona (alpha di Cronbach = .82).

4.4.4 Piano delle analisi

L'analisi dei dati si è sviluppata in quattro passi principali. Innanzitutto, sono state effettuate delle analisi preliminari sia per valutare la presenza di outlier univariati e multivariati sia per valutare la struttura fattoriale del MAOC.

In seconda istanza, allo scopo di valutare le eventuali differenze nella cultura organizzativa tra i dipendenti dell'Agenzia delle Entrate e quelli dell'Agenzia del Territorio, è stata effettuata un'analisi multivariata della varianza (MANOVA).

In terza istanza, allo scopo di valutare le associazioni tra le varie dimensioni della cultura organizzativa è stato calcolato il coefficiente di correlazione di Pearson.

Infine, è stata condotta un'analisi multivariata della varianza (MANOVA) per esaminare se, all'interno di ciascuno dei due gruppi di partecipanti, i punteggi dei rispondenti per i fattori del MAOC differivano in base al genere, all'anzianità di lavoro, all'inquadramento lavorativo e alla struttura di appartenenza.

4.5. Risultati

4.5.1 Analisi preliminari

Gli item mostravano una distribuzione univariata approssimativamente normale, essendo gli indici di asimmetria e curtosi approssimativamente nel range -1 e +1 (Muthén e Kaplan, 1985). In particolare, l'asimmetria assumeva valori inferiori a |1.08| e la curtosi valori inferiori a |1.28|. L'unica eccezione è stata rappresentata dagli

item collegati alla dimensione GLO (Globale/Locale), per i quali sono stati osservati valori di asimmetria e curtosi mediamente più elevati di |2.00|.

Lo screening dei dati ha messo in evidenza la presenza di outlier univariati (casi con punteggi oltre |3.29| deviazioni standard dalla media) in riferimento agli item della dimensione GLO (Globale/Locale). Da una specifica analisi di tali item è emerso come circa il 90% dei rispondenti abbia scelto i livelli 1 o 2 della scala Likert di riferimento; pertanto tali item non sono stati in grado di discriminare adeguatamente tra i partecipanti. In effetti, una ri-valutazione del contenuto degli item ha evidenziato la plausibilità di questo risultato. Tali item (“Si realizzano programmi di collaborazione con altri Paesi esteri”, “I dipendenti sono invogliati a fare stage ed esperienze lavorative in organizzazioni differenti”, “Capita di lavorare con colleghi di altre nazionalità”), infatti, hanno poco riscontro nella quotidianità dell’Agenzia in studio, nel senso che l’internazionalizzazione non è al momento uno dei suoi valori costitutivi o comunque caratterizzanti. Pertanto, la dimensione GLO (Globale/Locale) è stata esclusa dalle analisi successive e dal fattore di riferimento Innovazione e curiosità conoscitiva.

Il successivo screening dei dati effettuato mediante le distanze di Mahalanobis non ha messo in evidenza la presenza di outlier multivariati

Infine, è stata testata sull’intero gruppo di rispondenti la struttura fattoriale del MAOC attraverso un’analisi fattoriale confermativa, che prevedeva le 24 dimensioni (dopo l’esclusione della dimensione GLO – Globale/Locale) come variabili osservate e i 7 fattori come corrispondenti variabili latenti. I risultati hanno confermato la validità di tale struttura, $\chi^2(234) = 1821.02$, $p < .001$, CFI = .937, RMSEA = .068, SRMR = .051 (per una spiegazione degli indici di valutazione usati, vedi Faraci e Musso, 2013).

4.5.2 Punteggi medi e differenze tra gruppi

La Tabella 6 riporta i punteggi medi relativamente alle 7 dimensioni fattoriali del MAOC per l’intero gruppo di rispondenti al questionario. Come si può vedere, eccetto per il fattore *Innovazione e curiosità conoscitiva*, tutte le altre dimensioni hanno valori al di sopra del punto medio della scala pari a 3. Tutti questi punteggi sono significativamente differenti da tale valore medio, come rivelato da specifici test *t* a un solo campione (valore del test = 3; in ogni caso, $p < .001$). Una serie di ulteriori test *t* per campioni appaiati ha mostrato che i valori medi tra i vari fattori differiscono

significativamente fra di loro ($p < .02$), ad eccezione dei fattori *Rispetto dell'ambiente e Intraprendenza, autonomia, impegno*. Infine, considerando che il punteggio medio dell'insieme dei fattori è 3.41, quelli più importanti risultano essere *Efficacia personale, potere, responsabilità, Finanza e profitto ed Energia, riconoscimento, giustizia*.

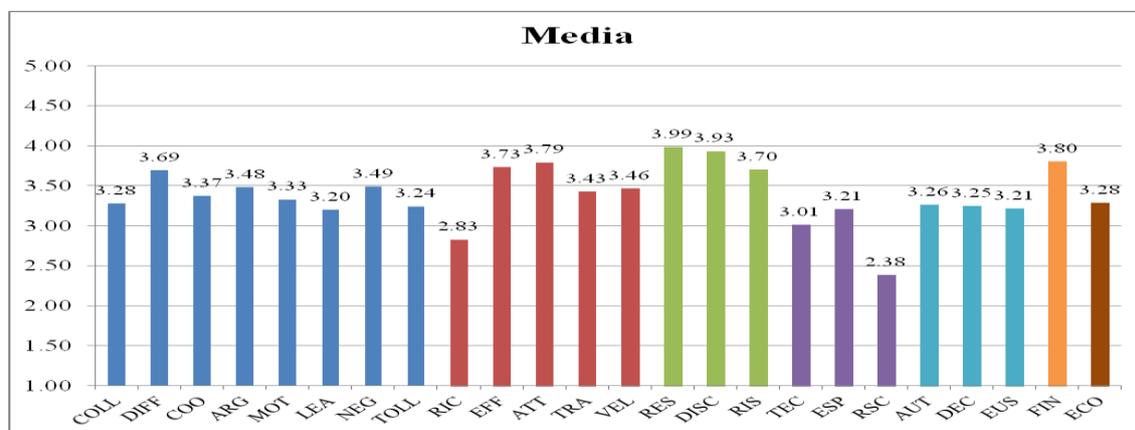
Il grafico 1 mostra i punteggi medi delle 24 dimensioni di base del MAOC per l'intero gruppo di rispondenti al questionario. In questo caso, considerato che il punteggio medio dell'insieme delle dimensioni è 3.39, quelle più importanti risultano essere TRA – Trasparenza/Indefinitezza, VEL – Velocità/Lentezza, ARG – Argomentare/Eseguire, NEG – Negoziazione/Dominazione, DIFF – Differenza/etnocentrismo, RIS – Orientamento a risolvere/Lamentazione, EFF – Efficienza/Inefficienza, ATT – Attività/Passività, FIN – Finanza e profitto, DISC – Discrezione/Pettegolezzo e RES – Responsabilità/Disimpegno.

Tabella 6. Punteggi medi in ordine discendente nelle sette dimensioni fattoriali del MAOC per l'intero gruppo di rispondenti al questionario ($N = 1453$).

| <i>Dimensione fattoriale cultura organizzativa</i> | <i>Media</i> | <i>DS</i> |
|--|--------------|-----------|
| Efficacia personale, potere, responsabilità | 3.87 | 0.72 |
| Finanza e profitto | 3.80 | 0.77 |
| Energia, riconoscimento, giustizia | 3.45 | 0.74 |
| Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva | 3.39 | 0.78 |
| Rispetto ambiente | 3.28 | 1.12 |
| Intraprendenza, autonomia, impegno | 3.24 | 0.75 |
| Innovazione e curiosità conoscitiva | 2.87 | 0.78 |

Nota. In grigio le dimensioni più importanti.

Grafico 1. Punteggi medi delle 24 dimensioni di base del MAOC per l'intero gruppo di rispondenti al questionario ($N = 1453$).



La Tabella 7 riporta i punteggi medi relativamente ai 7 fattori del MAOC divisi per gruppo di provenienza pre-accorpamento (Agenzia delle Entrate e Agenzia del Territorio)¹³. Messi tali punteggi in ordine discendente, le dimensioni assumono la medesima collocazione per entrambi i gruppi, se non per il fattore *Rispetto dell'ambiente* che ha un punteggio minore rispetto a *Intraprendenza, autonomia, impegno* nel gruppo proveniente dall'Agenzia del Territorio (contrariamente all'altro gruppo). Eccetto per il fattore *Innovazione e curiosità conoscitiva*, generalmente tutte le altre dimensioni hanno valori al di sopra del punto medio della scala pari a 3 in entrambi i gruppi. Tutti questi punteggi sono significativamente differenti da tale valore medio, come rivelato da specifici test *t* a un solo campione (valore del test = 3; $p < .001$), fatto salvo per il punteggio di *Innovazione e curiosità conoscitiva* per il gruppo proveniente dall'Agenzia del Territorio ($p = .06$). Una serie di ulteriori test *t* per campioni appaiati all'interno di ciascun gruppo ha mostrato che i valori medi tra i vari fattori differiscono significativamente fra di loro ($p < .04$), ad eccezione dei fattori *Efficacia personale, potere, responsabilità* e *Finanza e profitto* per il gruppo proveniente dall'Agenzia delle Entrate come pure dei fattori *Energia riconoscimento, giustizia* e *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*, da una parte, e *Rispetto dell'ambiente* e *Intraprendenza, autonomia, impegno*, dall'altra, per il gruppo proveniente dall'Agenzia del Territorio. Considerando che il punteggio medio dell'insieme dei fattori è 3.40 per il gruppo proveniente dall'Agenzia delle Entrate e 3.47 per il gruppo proveniente dall'Agenzia del Territorio, quelli più importanti risultano essere *Efficacia personale, potere, responsabilità, Finanza e profitto* ed *Energia, riconoscimento, giustizia* in entrambi i gruppi, con l'aggiunta di *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva* per il gruppo ex Agenzia del Territorio. Infine, dal confronto dei punteggi tra i due gruppi attraverso una serie di ANOVA con il gruppo di appartenenza come variabile indipendente e ciascuno dei fattori come variabile dipendente, è emerso come i punteggi dei fattori del gruppo ex Agenzia del Territorio siano significativamente più alti ($p < .04$), ad eccezione del fattore *Finanza e profitto* (significativamente più alto per il gruppo proveniente dall'Agenzia delle Entrate pre-

¹³ Per il gruppo ex Agenzia del Territorio, le analisi sono state condotte ora includendo e ora escludendo i 28 rispondenti che, lavorando presso la direzione regionale, sono stati già accorpati nei gruppi di lavoro con i pari provenienti dall'Agenzia dell'Entrate. Poiché i risultati non hanno mostrato sostanziali differenze, alla fine si è ritenuto opportuno includerli per mantenere la numerosità del gruppo.

accorpamento) e di *Rispetto dell'ambiente e Innovazione e curiosità conoscitiva* (per i quali non vi è differenza significativa).

Il grafico 2 mostra i punteggi medi delle 24 dimensioni di base del MAOC divisi per gruppo di provenienza pre-accorpamento. Considerato che il punteggio medio dell'insieme delle dimensioni è 3.37 per il gruppo proveniente dall'Agenzia delle Entrate e 3.48 per il gruppo proveniente dall'Agenzia del Territorio, quelle più importanti risultano essere:

- per i primi, TRA – Trasparenza/Indefinitezza, VEL – Velocità/Lentezza, NEG – Negoziazione/Dominazione, ARG – Argomentare/Eseguire, RIS – Orientamento a risolvere/Lamentazione, DIFF – Differenza/Etnocentrismo, EFF – Efficienza/Inefficienza, ATT – Attività/Passività, FIN – Finanza e profitto, DISC – Discrezione/Pettegolezzo, RES – Responsabilità/Disimpegno;
- per i secondi, MOT – Motivazione/Controllo, COLL – Collettivismo/Individualismo, COO – Cooperazione/competizione, ARG – Argomentare/Eseguire, VEL – Velocità/Lentezza, NEG – Negoziazione/Dominazione, FIN – Finanza e profitto, DIFF – Differenza/Etnocentrismo, ATT – Attività/Passività, RIS – Orientamento a risolvere/Lamentazione, EFF – Efficienza/Inefficienza, DISC – Discrezione/Pettegolezzo, RES – Responsabilità/Disimpegno.

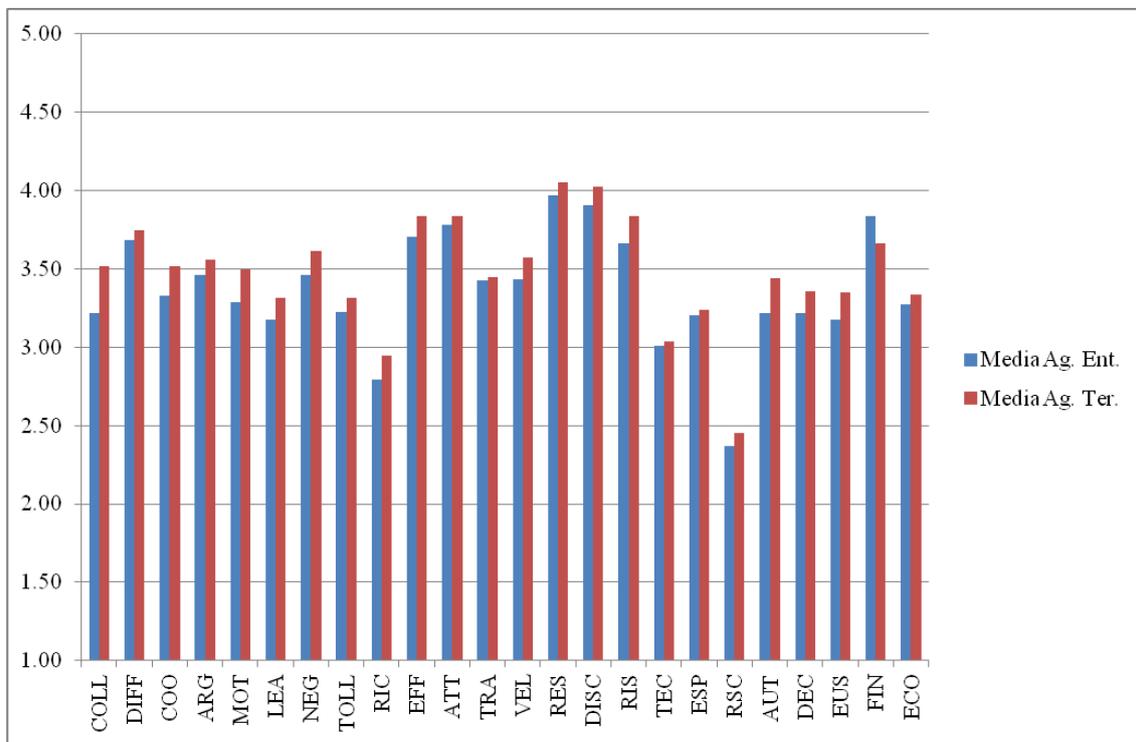
Tendenzialmente, tutte le dimensioni, ad eccezione di FIN – Finanza e profitto, hanno punteggi più alti per il gruppo ex Agenzia del Territorio. Dal confronto delle medie tra i due gruppi attraverso una serie di ANOVA con il gruppo di appartenenza come variabile indipendente e ciascuna delle dimensioni come variabile dipendente, è emerso come i punteggi del gruppo ex Agenzia del Territorio siano significativamente più alti ($p < .05$) per le dimensioni COLL – Collettivismo/Individualismo, COO – Cooperazione/Competizione, MOT – Motivazione/Controllo, LEA – Leadership promotrice/inibitoria, NEG – Negoziazione/Dominazione, RIC – Riconoscimento/Disconoscimento, EFF – Efficienza/Inefficienza, VEL – Velocità/Lentezza, DISC – Discrezione/pettegolezzo, RIS – Orientamento alla soluzione/Lamentazione, AUT – Autonomia/Dipendenza, DEC – Decentramento/Accentramento, EUS – Eustress/Stress, mentre il punteggio per la dimensione FIN - Finanza e profitto è più alto per il gruppo dell'Agenzia delle Entrate pre-accorpamento ($p < .001$).

Tabella 7. Punteggi medi in ordine discendente (per il primo gruppo) nelle sette dimensioni fattoriali del MAOC divisi per gruppo di provenienza pre-accorpamento (Agenzia Entrate, $n = 1155$; Agenzia Territorio, $n = 298$).

| Dimensione fattoriale cultura organizzativa | Agenzia Entrate | | Agenzia Territorio | | F (1,1451) | p |
|---|-----------------|------|--------------------|------|------------|------|
| | Media | DS | Media | DS | | |
| Efficacia personale, potere, responsabilità | 3.85 | 0.72 | 3.97 | 0.71 | 7.13 | .008 |
| Finanza e profitto | 3.84 | 0.77 | 3.67 | 0.77 | 11.99 | .001 |
| Energia riconoscimento, giustizia | 3.43 | 0.74 | 3.53 | 0.75 | 4.38 | .037 |
| Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva | 3.35 | 0.78 | 3.51 | 0.76 | 9.38 | .002 |
| Rispetto ambiente | 3.27 | 1.13 | 3.33 | 1.10 | 0.76 | .383 |
| Intraprendenza, autonomia, impegno | 3.20 | 0.75 | 3.38 | 0.74 | 13.83 | .000 |
| Innovazione e curiosità conoscitiva | 2.86 | 0.78 | 2.91 | 0.81 | 1.07 | .300 |

Nota. In grigio le dimensioni che presentano differenze significative per il gruppo di provenienza.

Grafico 2. Punteggi medi delle 24 dimensioni di base del MAOC divisi per gruppo di provenienza (Agenzia Entrate, $n = 1155$; Agenzia Territorio, $n = 298$).



Nota. Le differenze per COLL, COO, MOT, LEA, NEG, RIC, EFF, VEL, DISC, RIS, AUT, DEC, EUS e FIN sono statisticamente significative.

4.5.3 Intercorrelazioni tra le dimensioni del MAOC

La Tabella 8 riporta le correlazioni tra le 7 dimensioni fattoriali del MAOC per l'intero gruppo di rispondenti al questionario. Come si può vedere, tutti i fattori correlano significativamente, positivamente e con valori dei coefficienti che vanno da moderati ad alti. L'unica eccezione è data dal fattore *Finanza e profitto* che correla in maniera significativamente negativa con tutti gli altri, come d'altronde era già atteso.

La Tabella 9 mostra le correlazioni tra le 7 dimensioni fattoriali del MAOC, ma divise per gruppo di provenienza pre-accorpamento. I risultati sono sostanzialmente simili a quelli appena descritti per l'intero gruppo, ad eccezione del fatto che le correlazioni tra il fattore *Finanza e profitto*, da una parte, e i fattori *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva, Efficacia personale, potere, responsabilità e Rispetto dell'ambiente*, dall'altra non sono statisticamente significativi.

Tabella 8. Correlazioni tra le sette dimensioni fattoriali del MAOC per l'intero gruppo di rispondenti al questionario ($N = 1453$).

| <i>Dimensione cultura organizzativa</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|------|------|------|------|------|------|---|
| 1. Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva | - | | | | | | |
| 2. Energia riconoscimento, giustizia | .81 | - | | | | | |
| 3. Efficacia personale, potere, responsabilità | .69 | .74 | - | | | | |
| 4. Innovazione e curiosità conoscitiva | .71 | .73 | .62 | - | | | |
| 5. Intraprendenza, autonomia, impegno | .68 | .66 | .58 | .65 | - | | |
| 6. Finanza e profitto | -.23 | -.24 | -.15 | -.23 | -.27 | - | |
| 7. Rispetto ambiente | .40 | .45 | .46 | .47 | .38 | -.13 | - |

Nota. Tutti i coefficienti sono significativi con $p < .001$.

Tabella 9. Correlazioni tra le sette dimensioni fattoriali del MAOC divisi per gruppo di provenienza (Agenzia Entrate, $n = 1155$; Agenzia Territorio, $n = 298$).

| <i>Dimensione cultura organizzativa</i> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|--------------------|-----|
| 1. Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva | - | .80 | .70 | .70 | .64 | -.07 ^{ns} | .31 |
| 2. Energia riconoscimento, giustizia | .81 | - | .72 | .73 | .65 | -.14 | .30 |

| | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|-------------------------|--------------------------|
| 3. Efficacia personale, potere, responsabilità | .69 | .74 | - | .64 | .59 | .00^{ns} | .36 |
| 4. Innovazione e curiosità conoscitiva | .72 | .73 | .61 | - | .66 | -.12 | .35 |
| 5. Intraprendenza, autonomia, impegno | .68 | .66 | .57 | .65 | - | -.12 | .33 |
| 6. Finanza e profitto | -.26 | -.26 | -.18 | -.26 | -.30 | - | -.08^{ns} |
| 7. Rispetto ambiente | .42 | .49 | .49 | .51 | .39 | -.15 | - |

Nota. I coefficienti sotto la diagonale si riferiscono ai provenienti dall’Agenzia delle Entrate pre-accorpamento, quelli sopra la diagonale ai provenienti dall’Agenzia del Territorio. Tutti i coefficienti sono significativi con $p < .05$, ad eccezione di quelli in neretto e con l’apice ^{ns}.

4.5.3 Analisi multivariata della varianza

All’interno di ciascun gruppo di partecipanti è stata condotta una MANOVA 2 x 4 x 4 x 2 per esaminare se i punteggi dei rispondenti per le 7 dimensioni fattoriali della cultura organizzativa differivano in base al Genere (femmina, maschio), all’Anzianità di lavoro (0-10 anni, 11-20 anni, 21-30 anni, oltre 30 anni), all’Inquadramento lavorativo (seconda area impiegatizia, terza area funzionaria, area incarichi ex art. 17 e 18 CCNI di *middle management*, area POS/POT/Dirigenti) e alla Struttura di appartenenza (direzione regionale, direzione provinciale).

Per il gruppo proveniente dall’Agenzia delle Entrate, i risultati hanno evidenziato un effetto multivariato significativo per l’Inquadramento lavorativo [Lambda di Wilks = .94, $F(21, 3130) = 3.02$, $p < .001$, $\eta^2 = .02$], e la Struttura di appartenenza [Lambda di Wilks = .99, $F(7, 1090) = 2.17$, $p = .03$, $\eta^2 = .01$]; nessuno degli effetti di interazione è risultato significativo. Una serie di ANOVA hanno rivelato che l’Inquadramento lavorativo ha un effetto principale significativo sulle seguenti dimensioni fattoriali della cultura organizzativa: *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva* [$F(3, 1096) = 8.58$, $p < .001$, $\eta^2 = .02$]; *Energia, riconoscimento, giustizia* [$F(3, 1096) = 4.63$, $p = .003$, $\eta^2 = .01$]; *Innovazione e curiosità conoscitiva* [$F(3, 1096) = 6.96$, $p < .001$, $\eta^2 = .02$]; *Intraprendenza, autonomia, impegno* [$F(3, 1096) = 2.94$, $p = .032$, $\eta^2 = .01$]. Inoltre, la Struttura di appartenenza ha un effetto principale significativo su *Innovazione e curiosità conoscitiva* [$F(1, 1096) = 4.77$, $p = .03$, $\eta^2 = .004$]. Dal confronto delle medie,

effettuato attraverso il test di Scheffè con un livello di $\alpha=0.05$ per la variabile *Inquadramento lavorativo*, emerge come:

1. i partecipanti nell'area incarichi ex art. 17 e 18 CCNI di *middle management* e quelli nell'area POS/POT/Dirigenti (che non differiscono tra loro) abbiano un livello di (a) *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*, (b) *Energia riconoscimento, giustizia*, (c) *Innovazione e curiosità conoscitiva* più elevato dei partecipanti nella seconda area e quelli nella terza area (che non differiscono tra loro) (vedi Figura 3);
2. i partecipanti nell'area incarichi ex art. 17 e 18 CCNI di *middle management* e quelli nell'area POS/POT/Dirigenti (che non differiscono tra loro) abbiano un livello di *Intraprendenza, autonomia, impegno* più elevato dei partecipanti nella seconda area e quelli nella terza area (sebbene, in questo ultimo caso, la differenza con i partecipanti nell'area incarichi ex art. 17 e 18 di *middle management* non sia significativa) (vedi grafico 3);
3. i partecipanti che lavorano presso la direzione regionale abbiano un livello di *Innovazione e curiosità conoscitiva* più elevato di quelli che lavorano presso le direzioni provinciali (vedi grafico 4).

Grafico 3. Medie per le dimensioni (a) *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*, (b) *Energia riconoscimento, giustizia*, (c) *Innovazione e curiosità conoscitiva* e (d) *Intraprendenza, autonomia, impegno* in funzione dell'Inquadramento lavorativo per i rispondenti dell'Agenzia delle Entrate.

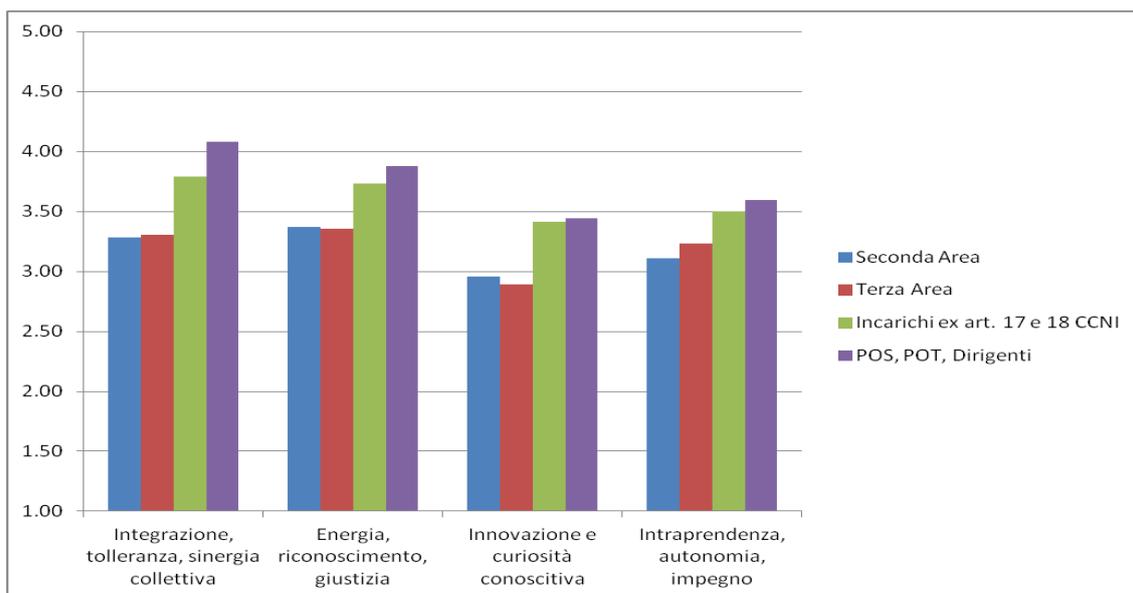
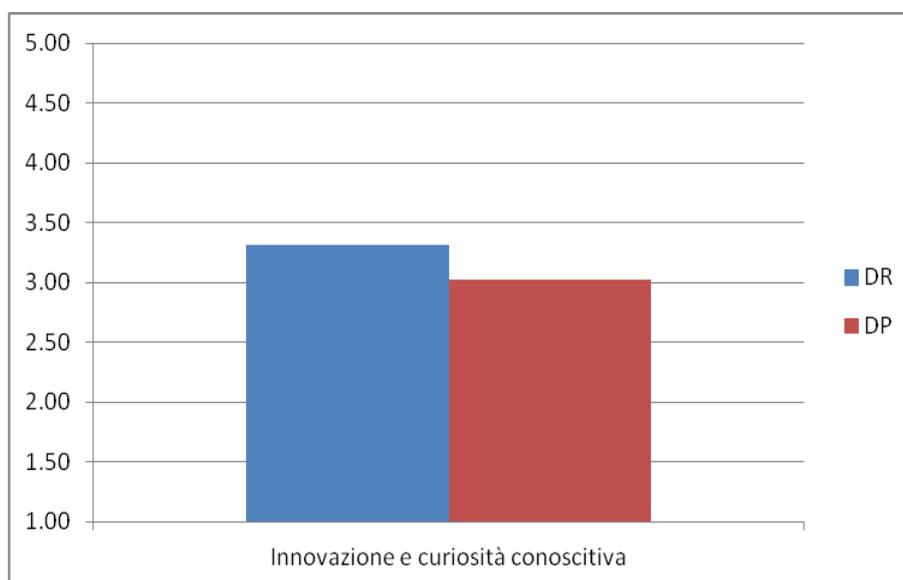


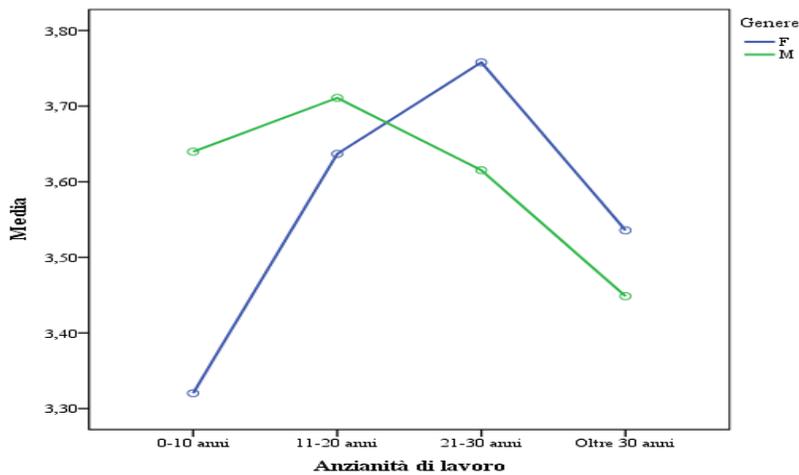
Grafico 4. Medie per la dimensione *Innovazione e curiosità conoscitiva* funzione della Struttura di appartenenza per i rispondenti dell’Agenzia delle Entrate.



Per il gruppo proveniente dall’Agenzia del Territorio, i risultati hanno evidenziato esclusivamente un effetto multivariato significativo per l’interazione Genere x Anzianità di lavoro [Lambda di Wilks = .88, $F(21, 741) = 1.62$, $p = .039$, $\eta^2 = .04$]; nessun altro effetto è risultato significativo. Una serie di ANOVA hanno rivelano che l’interazione Genere x Anzianità di lavoro ha un effetto significativo sulle seguenti dimensioni fattoriali della cultura organizzativa: *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva* [$F(3, 264) = 5.27$, $p = .002$, $\eta^2 = .06$]; *Energia riconoscimento, giustizia* [$F(3, 264) = 3.51$, $p = .016$, $\eta^2 = .04$]; *Innovazione e curiosità conoscitiva* [$F(3, 264) = 4.82$, $p = .003$, $\eta^2 = .05$]. Dal confronto delle medie emerge come:

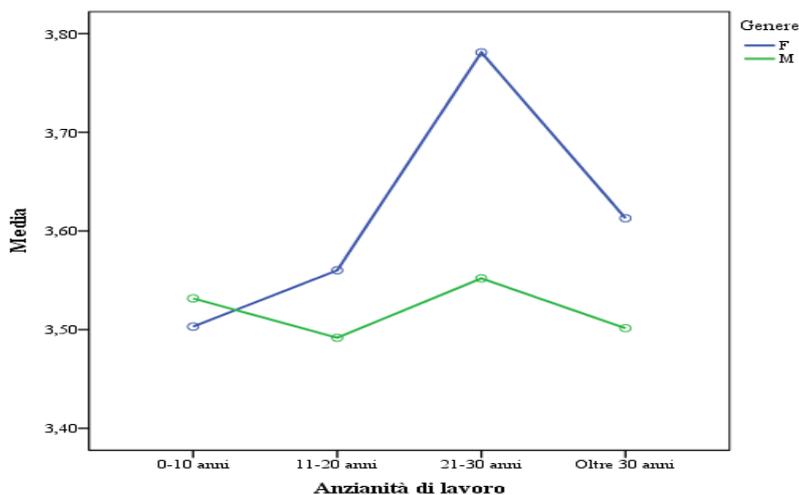
1. le rispondenti femmine, rispetto ai maschi, abbiano un livello più basso di *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva* quando l’anzianità di lavoro è più bassa (0-10 anni e 11-20 anni) e più alto quando l’anzianità di lavoro è più alta (21-30 anni e oltre 30 anni) (vedi grafico 5);

Grafico 5. Medie per la dimensione *Integrazione, tolleranza, sinergia* collettiva in funzione del genere e dell'anzianità di lavoro per i rispondenti dell'Agenzia del Territorio.



2. le rispondenti femmine, rispetto ai maschi, abbiano un livello più alto di *Energia riconoscimento, giustizia* quando l'anzianità di lavoro è più alta (11-20 anni, e specialmente 21-30 anni e oltre 30 anni) con un picco di differenza quando l'anzianità di lavoro è 21-30 anni, mentre presentano un livello più basso (ma solo marginalmente) quando l'anzianità di lavoro è di 0-10 anni (vedi grafico 6);

Grafico 6. Medie per la dimensione *Energia, riconoscimento, giustizia* in funzione del genere e dell'anzianità di lavoro per i rispondenti dell'Agenzia del Territorio.



3. le rispondenti femmine, rispetto ai maschi, abbiano un livello più alto di *Innovazione e curiosità conoscitiva* quando l'anzianità di lavoro è più alta (11-20 anni, e soprattutto 21-30 anni e oltre 30 anni), mentre presentano un livello più basso quando l'anzianità di lavoro è di 0-10 anni (vedi grafico 7);

In generale, sembra emergere un processo per cui le femmine, rispetto i maschi, hanno chiaramente livelli più alti di (a) *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*, (b) *Energia riconoscimento, giustizia*, e (c) *Innovazione e curiosità conoscitiva* quando l'anzianità di lavoro è più alta (21-30 anni e oltre 30 anni), sebbene questi risultati vadano interpretati con cautela data la bassa numerosità dei rispondenti soprattutto in riferimento ai livelli più bassi di anzianità di lavoro (vedi Tabella 10).

Grafico 7. Medie per la dimensione *Innovazione e curiosità conoscitiva* in funzione del genere e dell'anzianità di lavoro per i rispondenti dell'Agenzia del Territorio.

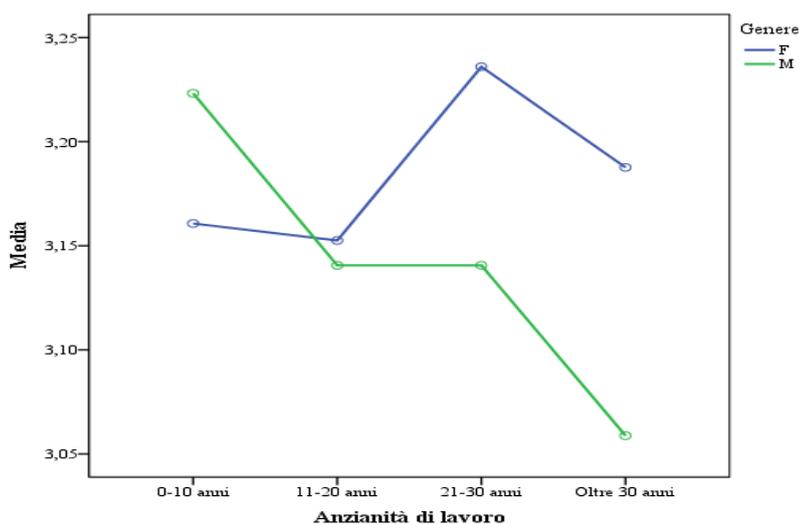


Tabella 10. Numerosità dei rispondenti dell'Agenzia Territorio ($n = 298$) in funzione del genere e dell'anzianità di lavoro.

| Anzianità di lavoro | F | M | Totale |
|---------------------|-----------|------------|------------|
| 0-10 anni | 4 | 9 | 13 |
| 11-20 anni | 3 | 60 | 63 |
| 21-30 anni | 17 | 49 | 66 |
| Oltre 30 anni | 58 | 98 | 156 |
| Totale | 82 | 216 | 298 |

4.6. Conclusioni

Considerando l'insieme dei risultati del primo studio, in sintesi, sembra emergere quanto segue.

- In generale, i fattori più importanti per l'insieme dei lavoratori dell'attuale Agenzia delle Entrate sono a) *Efficacia personale, potere, responsabilità*, b) *Finanza e profitto* ed c) *Energia, riconoscimento, giustizia*. Tuttavia, per il solo gruppo ex Agenzia del Territorio si aggiunge anche il fattore *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*.
- I due gruppi di rispondenti, provenienti dall'Agenzia delle Entrate pre-accorpamento e dall'ex Agenzia delle Entrate, mostrano livelli significativamente diversi di tali fattori, per cui nel primo caso è più importante il fattore *Finanza e profitto*, mentre nel secondo caso a) *Efficacia personale, potere, responsabilità*, b) *Energia, riconoscimento, giustizia* e c) *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*.
- I fattori *Rispetto dell'ambiente, Intraprendenza, autonomia, impegno* e *Innovazione e curiosità conoscitiva* sono quelli meno valutati in entrambi i gruppi, sebbene il fattore *Intraprendenza, autonomia, impegno* è più importante per il gruppo dell'ex Agenzia delle Entrate.
- Tutti i fattori sono correlati significativamente e positivamente fra di loro in entrambi i gruppi, con l'unica eccezione del fattore *Finanza e profitto* che tendenzialmente è in contrasto con tutti gli altri.
- L'Inquadramento lavorativo e la Struttura di appartenenza sono fattori che sembrano determinare l'importanza di alcuni dei principali fattori della cultura organizzativa per i rispondenti dell'Agenzia delle Entrate pre-accorpamento. Nello specifico, chi ha incarichi di *middle management* e dirigenziali ha livelli più alti di *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*, (b) *Energia riconoscimento, giustizia*, (c) *Innovazione e curiosità conoscitiva* e d) *Intraprendenza, autonomia, impegno*; chi lavora presso una struttura più centrale come la direzione regionale ha un livello di *Innovazione e curiosità conoscitiva* più elevato di quelli che lavorano presso strutture più decentrate (provinciali).
- Infine, l'interazione Genere x Anzianità di lavoro sembra determinare l'importanza di alcuni dei principali fattori della cultura organizzativa per i rispondenti dell'ex

Agenzia de Territorio. Nello specifico, le femmine hanno livelli più alti di (a) *Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*, (b) *Energia riconoscimento, giustizia*, e (c) *Innovazione e curiosità conoscitiva* quando l'anzianità di lavoro è più alta (21-30 anni e oltre 30 anni), se confrontati con i maschi.

SECONDO STUDIO – L’INDAGINE QUALITATIVA

Il secondo studio ha previsto l’uso di un’indagine qualitativa per interpretare in profondità i valori e gli assunti condivisi che operano nell’organizzazione, già emersi con l’indagine quantitativa. In particolare lo studio si è posto l’obiettivo di “cristallizzare” e spiegare le eventuali differenze tra i tratti culturali delle due organizzazioni pre-accorpamento e rilevare le percezioni sullo stato dell’arte dell’integrazione tra Agenzia delle Entrate - ex Agenzia del Territorio.

4.7 Metodo

4.7.1 Partecipanti

Sono state selezionate per partecipare all’indagine 18 persone, suddivise in tre gruppi di focus group (vedi paragrafo successivo per una descrizione del metodo). L’ampiezza dei gruppi (6 persone per ciascun focus group) è stata definita in funzione della tipologia di indagine: tenuto conto della finalità esplorativa della stessa, si è reputato che un gruppo alquanto ridotto potesse cogliere più in profondità i tratti culturali delle due organizzazioni già sondate con il questionario. Un numero ridotto di componenti è, infatti, ottimale nei casi in cui l’argomento da trattare è particolarmente complesso e ben noto ai partecipanti; consente un coinvolgimento maggiore degli stessi ed evita possibili frustrazioni derivanti dall’impossibilità di esprimere il proprio punto di vista (Zammuner, 2003). Inoltre, anche in considerazione della mia maturata conoscenza delle strutture e dei colleghi che vi operano, si è optato per un gruppo il più possibile eterogeneo, sebbene si tratti comunque di colleghi che lavorano nella medesima organizzazione. Tale eterogeneità ha riguardato, pertanto, sia le variabili socio-anagrafiche (sesso, età, livello di istruzione), sia la tipologia di lavoro svolto all’interno dell’Agenzia (attività, inquadramento professionale).

A seguito di queste considerazioni, i tre focus group sono stati differenziati alla seguente maniera: uno con personale appartenente all’ex Agenzia del Territorio; uno con personale che ha sempre svolto servizio all’Agenzia delle Entrate; uno misto. È preferibile, infatti, utilizzare più gruppi quando la ricerca è esplorativa, poiché attraverso le discussioni all’interno di tali gruppi, è possibile raccogliere più informazioni ed evidenziare i diversi punti di vista. Ciò soprattutto se si può ipotizzare

che i partecipanti ai diversi gruppi abbiano opinioni diverse tra di loro (Morgan, 1997). Questo è, di certo, il caso del nostro studio, in cui abbiamo ipotizzato e rilevato, anche attraverso l'indagine quantitativa, alcune differenze tra la cultura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate e quella dell'ex Agenzia del Territorio: due organizzazioni che sembrano essere rappresentate dai medesimi fattori culturali, per quanto concerne l'ordine di importanza, i quali, però, si presentano con intensità significativamente differente nelle culture organizzative pre-accorpamento.

Al primo focus sono state convocate, con una nota a firma del Dirigente responsabile dell'Area di staff, sei persone dell'ex Agenzia del Territorio che prestano servizio in diversi uffici della Direzione regionale, luogo in cui si è svolto il focus. I partecipanti sono stati cinque, tre uomini e due donne, di cui: tre hanno precedentemente lavorato in uffici provinciali dell'ex Agenzia del Territorio, mentre gli altri due hanno operato presso strutture della Direzione regionale ex Territorio; tre sono di età compresa tra i 40 e i 50 anni; due di età sopra i 50 anni; uno in possesso del titolo di dottorato di ricerca, tre in possesso di laurea; uno in possesso di licenza media superiore. Tutti e cinque sono appartenenti alla seconda area funzionale.

Al secondo focus sono state convocate, sempre con nota a firma del Dirigente responsabile dell'Area di staff, sei persone dell'Agenzia delle Entrate, che prestano servizio in diversi uffici della Direzione regionale e due dei quali hanno lavorato precedentemente presso gli Uffici locali dell'Agenzia delle Entrate. I partecipanti sono stati cinque, tre donne e due uomini, di cui: due sotto i 40 anni, tre di età compresa tra i 40 e i 50 anni, uno con più di 50 anni; un dirigente, uno appartenente alla seconda area funzionale; tre appartenenti alla terza area funzionale; uno in possesso di dottorato di ricerca; tre in possesso di laurea e titoli post laurea (master); uno in possesso della licenza media superiore.

Il terzo focus, misto, ha visto la convocazione e partecipazione di sei persone, tre appartenenti all'ex Agenzia del Territorio, tre in servizio da sempre presso l'Agenzia delle Entrate. Di questi, tre uomini e tre donne, di cui: uno ha sempre svolto servizio presso la Direzione regionale; tre svolgono servizio presso la Direzione regionale, ma precedentemente hanno lavorato o presso uffici provinciali dell'ex Agenzia del Territorio o presso uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate; uno svolge servizio presso un Ufficio territoriale dell'Agenzia delle Entrate; uno lavora presso un ufficio

provinciale dell'ex Agenzia del territorio. Due hanno età inferiore a 40 anni; gli altri hanno un'età compresa tra i 40 e i 50 anni; tutti sono in possesso della laurea, di cui tre anche di titoli post laurea; tre ricoprono il ruolo di POT (posizione organizzativa temporanea); uno svolge il ruolo di capo team ex art. 18 CCNI, due appartengono alla terza area funzionale.

4.7.2 Procedura

Il focus group è stato scelto come utile metodo di indagine per sondare diversità esistenti nelle opinioni, nei comportamenti e nei valori dei partecipanti, soprattutto su costrutti complessi (Morgan, 1997; Barbour e Kitzinger, 1999).

In particolare, nel mese di ottobre 2016, sono stati realizzati tre focus group, dopo avere completato la fase di indagine quantitativa attraverso il MAOC. Io ho svolto il ruolo di moderatore, mentre quello di assistente/osservatore è stato ricoperto da una collega appartenente all'Area di staff della Direzione regionale della Sicilia dell'Agenzia delle Entrate (struttura deputata dal committente al supporto nella fase dell'indagine esplorativa), addestrata sulle modalità per la corretta rilevazione delle informazioni generate durante i focus. Il contenuto dei focus è stato, inoltre, registrato, dopo avere ottenuto l'espresso consenso da parte dei partecipanti, rassicurati sull'anonimità delle loro riflessioni e sulle finalità scientifiche dell'indagine.

Per la gestione dei focus si è preferito il metodo del *Questioning route*, basato su un percorso strutturato di domande, rispetto alla *Topic Guide*, che si aggancia a "parole chiave" come stimolo per le discussioni (Krueger 1998), poiché i partecipanti al focus avevano anche preso parte all'indagine quantitativa ed erano quindi pienamente consapevoli delle finalità dello studio.

Per l'analisi dei dati, si è optato per un approccio etnografico, attraverso un confronto tra le citazioni testuali del gruppo di discussione (registrate e appuntate dall'assistente) al fine di:

- differenziare questo secondo studio rispetto al primo, di impronta quantitativa;
- rilevare i diversi punti di vista alla base delle interpretazioni sulle dimensioni culturali sondate;
- cogliere gli aspetti scaturiti dall'interazione tra i partecipanti.

I focus hanno avuto la durata di 90 minuti circa, durante i quali sono state somministrate le stesse domande volte ad esplicitare la percezione sulle dimensioni culturali maggiormente rilevanti per questo lavoro e già sondate attraverso l'indagine quantitativa, evidenziando possibili tratti comuni o eventuali differenze tra le due organizzazioni pre-accorpamento. Per ogni aspetto culturale, infatti, i partecipanti sono stati invitati a discutere sulle eventuali differenze o somiglianze che reputavano esistere tra la cultura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate e quella dell'ex Agenzia del Territorio. L'ultima domanda ha riguardato il processo di integrazione tra i due enti.

4.8 Risultati

La prima domanda, introduttiva, è stata finalizzata, oltre che a creare un ambiente confortevole e “rompere il ghiaccio”, a ripresentare il tema oggetto di studio: “*Secondo voi, cosa rientra nella cultura di un'organizzazione?*” Le risposte hanno evidenziato una consapevolezza dell'importanza dell'aspetto culturale nelle organizzazioni, possibilmente per l'avvio dell'indagine esplorativa, comunicata capillarmente attraverso diversi canali di comunicazione dell'Agenzia, ma non hanno palesato un adeguato livello di conoscenza dei tratti che possono contraddistinguerla. Verosimilmente, la distanza temporale che nel frattempo era intercorsa con la somministrazione del questionario MAOC (tre mesi circa) non ha consentito ai partecipanti di ricordare quali dimensioni culturali erano state sondate.

Le domande chiave hanno riguardato i fattori della cultura organizzativa, secondo l'ordine di intensità rilevato attraverso l'indagine quantitativa. Non è stato specificamente indagato il fattore *Rispetto dell'ambiente*, poiché, durante l'indagine quantitativa, questo ha riportato un punteggio fra i meno importanti e la differenza tra i gruppi di rispondenti, provenienti da Agenzia delle Entrate pre-accorpamento ed ex Agenzia del Territorio, è risultata statisticamente non significativa. Qualche informazione sulla percezione di questa dimensione all'interno delle rispettive culture organizzative è comunque desumibile durante le discussioni sulle altre dimensioni esplorate. È stato invece sondato il fattore *Innovazione e curiosità conoscitiva*, perché, benché dal questionario non siano risultate differenze statisticamente significative tra i

due gruppi di provenienza, la sua media è risultata in assoluto la più bassa rispetto a tutti gli altri fattori.

Di seguito vengono presentate le domande poste durante i focus relativamente a ciascun fattore considerato.

Fattore “Efficacia personale, potere, responsabilità”. Le domande formulate sono state:

1. *“Secondo voi, qual è l’approccio dei vostri colleghi al lavoro, relativamente ad impegno e affidabilità?”*
2. *“C’è tutela della vita privata?”*

Nel primo focus, costitutivo esclusivamente da partecipanti dell’ex Agenzia del Territorio, gli stessi hanno espresso unanimemente un diffuso senso del dovere e una partecipazione attiva agli eventi organizzativi: *“Sicuramente tutti vengono qua con impegno e dedizione”*; *“...il fannullone forse c’è, ma si tratta sicuramente di casi isolati”*. La sfera personale è tutelata e c’è un accentuato rispetto degli individui, indipendentemente dal loro ruolo e dalle loro caratteristiche personali. Secondo i partecipanti, questo fattore contraddistingue fortemente entrambe le organizzazioni, ma nelle persone provenienti dall’ex Agenzia del Territorio è più forte, poiché legata ad uno spiccato senso di appartenenza *“...sul lato territorio c’era maggiore responsabilizzazione per maggiore condivisione e coinvolgimento”*.

Nel secondo focus, costitutivo esclusivamente da partecipanti dell’ex Agenzia delle Entrate pre-accorpamento, i risultati appaiono simili, ma il punto di vista viene capovolto quando si affrontano le differenze rispetto ai colleghi provenienti dall’ex Agenzia del Territorio: *“Il lavoro dell’Entrate è molto più basato sull’efficienza”*, *“...il valore del prodotto loro è molto inferiore rispetto al nostro”*. Per entrambi però riconoscono una piena separazione tra la sfera privata e quella professionale e, soprattutto, un alto livello di impegno e di affidabilità lavorativa *“Non ci sono nullafacenti. E se ci sono stati, ormai vanno scomparendo”*, *“...tutti portano a casa il risultato del proprio lavoro”*.

Nel terzo focus, misto, i partecipanti da sempre in servizio presso l’Agenzia delle Entrate sottolineano la presenza diffusa, presso i loro uffici, di questo fattore, *“...lato Entrate, nella maggior parte dei casi, c’è un forte senso di responsabilità”*; *“...siamo attivi e proattivi”*; *“...è difficile trovare chi non si prende la responsabilità”*. Per

quanto concerne l'aspetto della responsabilità, un collega dell'ex Agenzia del Territorio ammette che *"...sul lato territorio, sotto questo profilo, si potrebbe forse essere più indietro"* e attribuisce una minore assunzione di responsabilità alle mancate progressioni di carriera per i colleghi del territorio; progressioni che invece ci sono state, tramite procedure interne, per i colleghi delle Entrate: *"...il problema è l'inquadramento! All'Agenzia del Territorio per ogni funzionario, ci sono tre esecutivi; lato entrate il rapporto è opposto"*. Complessivamente, l'intensità del fattore "Efficacia personale, potere, responsabilità" è percepita elevate per tutte e due le organizzazioni: *"in entrambi i casi, si tratta di eccellenze"* nel panorama della pubblica amministrazione, sia per quanto concerne l'impegno e la proattività, sia per quanto concerne l'affidabilità.

Fattore "Finanza e profitto". Le domande formulate sono state:

3. *"Secondo voi, quanto sono importanti per la nostra organizzazione gli obiettivi?"*

4. *"Quanto siamo attenti alla quantità e quanto alla qualità del nostro lavoro?"*

Per i partecipanti al primo focus, entrambe le organizzazioni vedono nel prodotto e nei risultati la principale missione del lavoro *"Sul lato Entrate c'è la fissazione degli obiettivi"* o *"...anche sul lato Territorio si presta molto attenzione a questo aspetto"*, ma la generalità dei partecipanti condivide che *"nei colleghi e nei capi che provengono dall'area Entrate, questo aspetto è più radicato rispetto ai colleghi che operano nelle strutture dell'ex Agenzia del Territorio"*.

I partecipanti al secondo focus non hanno dubbi e condividono tutti la stessa idea: *"...noi dobbiamo raggiungere gli obiettivi a tutti i costi"*; *"...tendenzialmente è stato il valore dominante"*; *"...siamo fortemente centrati sul numero"*; *"...anche la qualità nel nostro caso si vede nel numero"*. Relativamente alla fascia di popolazione in cui è maggiormente radicata questa dimensione culturale, la percezione diffusa è che riguardi prioritariamente la parte alta della gerarchia *"...i nostri colleghi non hanno la pressione dell'obiettivo così come i livelli più alti della gerarchia"*; *"...si preoccupano delle scadenze e del rispetto della norma"*. Tale dimensione è comunque attribuita anche ai colleghi del Territorio, seppur con minore intensità *"Lato Territorio, pure fanno attenzione all'obiettivo, anche se forse hanno numeri diversi dai nostri"*.

I partecipanti al terzo focus evidenziano come il fattore “Finanza e profitto” sia percepito come capillarmente diffuso in tutta l’organizzazione. Per un partecipante appartenente all’area Entrate: “...noi delle Entrate, siamo sempre stati attenti ai numeri; solo ora stiamo iniziando a guardare alla qualità del lavoro in tutti i suoi aspetti”. Percezione che, secondo un partecipante dell’area Territorio, non si differenzia neanche per la cultura organizzativa dell’ex Agenzia del Territorio: “eravamo campioni mondiali della quantità”; “gli obiettivi di qualità non c’erano”; “gli stessi errori si stanno facendo ancora oggi”. Un altro partecipante si spinge anche ad un commento su ciò che l’eccessivo radicamento di questo tratto culturale ha portato nell’ex Agenzia del Territorio: “in molte operazioni passate, anche meritorie, come per esempio l’emersione dei fabbricati nascosti, l’ottusità del numero ha annullato la loro bontà, con ricadute negative sia sul senso del lavoro dei colleghi, sia sul fronte dell’immagine dell’organizzazione”.

Fattore “Energia, riconoscimento e giustizia”. Le domande formulate sono state:

5. “Come giudichereste il lavoro svolto all’interno della nostra organizzazione, in termini di pro-attività, velocità, efficienza?”
6. “Secondo voi, come viene riconosciuto il valore del lavoro?”

Per i partecipanti al primo focus, prima dell’unificazione il lavoro presso gli uffici provinciali dell’Agenzia del Territorio veniva svolto in maniera più efficiente. Gli obiettivi dell’organizzazione erano più chiari e c’era una condivisione maggiore sui risultati da raggiungere e su quelli raggiunti. L’accorpamento con l’Agenzia delle Entrate ha peggiorato questo aspetto, poiché non funzionano più i meccanismi di coordinamento “...gli uffici provinciali Territorio sono abbandonati al loro destino”; “...sono finiti i punti di riferimento”; “...adesso girano a vuoto”; “...c’è stata una perdita di efficienza”. Questa dimensione culturale, però, secondo i partecipanti, è peggiorata non solo negli uffici operativi, a causa dell’allungamento nella catena di controllo (“la presenza della Direzione provinciale ha peggiorato le comunicazioni e ha creato problemi”), ma anche in Direzione regionale. Per un partecipante che opera in questa struttura, infatti, “...prima, individuavamo le soluzioni e le portavamo ai nostri dirigenti”, “...adesso c’è un maggiore controllo”.

Per quanto concerne l'aspetto del riconoscimento del lavoro la percezione è che ci sia stato un peggioramento rispetto al pre-accorpamento “...i riconoscimenti da noi c'erano sempre”; “...ci dicevano grazie in tutti i modi”, anche relativamente alle modalità con cui si ottenevano i riconoscimenti per il lavoro svolto “...là i meriti si acquisivano con la discussione: più facevo valere la mia posizione, più venivo avvalorata agli occhi dei miei capi. Qua c'è il lecchino”. Un altro partecipante evidenzia che, con la nuova organizzazione, sono stati attribuiti riconoscimenti formali, che però non sono stati percepiti come equi e giusti “...molti riconoscimenti sono stati dati a colleghi del Territorio o per facciata o perché sul lato Entrate non erano capaci”. Un altro partecipante, però, palesa un senso di ingiustizia anche prima dell'integrazione: “...il mancato riconoscimento però c'era anche nell'ex Agenzia del Territorio. Noi non abbiamo avuto nessuna possibilità di crescita. Tutti fermi perché siamo stati attenti a tutti i blocchi legislativi. Nessuno sviluppo di carriera. Empasse totale. Nessuna possibilità di avanzamento”. Sul lato Entrate, per un altro partecipante, la questione relativa ai riconoscimenti formali, quali avanzamenti di carriera, crescita economica sono andati diversamente: “...in barba a tutti i principi costituzionali, nel lato Entrate ci sono stati tutti i passaggi di area. Adesso alcune sentenze (una sentenza del TAR del Lazio) bloccherebbero tutti”. Secondo la percezione dei partecipanti, tali differenze nell'attribuzione dei riconoscimenti formali ha delineato il quadro attuale “...noi del Territorio, ci siamo ritrovati ad essere quasi tutti di seconda area, mentre nelle Entrate tutti sono di terza area; “...a queste differenze giuridiche non corrisponde una differenza di capacità o di know how: basti vedere i curricula”; “...siamo assolutamente numeri rispetto al mondo Agenzia delle Entrate”; “...abbandonati”; “...quelli del Territorio non sono mai nei gruppi di lavoro, nei percorsi formativi”; “...siamo trasparenti”; “...non abbiamo le stesse opportunità che hanno quelli delle Entrate”; “...abbiamo un disagio professionale”, “...viviamo un senso di ingiustizia”. Anche i partecipanti al secondo focus non percepiscono un forte senso di riconoscimento del lavoro, in base a criteri di equità e giustizia: “Non ci sono percorsi di sviluppo chiari, specialmente in questi momenti”; “...la crescita, per chi c'è stata, è stata legata alla 'fortuna' di trovarsi magari al posto giusto al momento giusto”; “...la cultura del riconoscimento del lavoro non è così diffusa”; “...a volte ci sono stati dei piccoli premi, 'contentini' che sono più formali che sostanziali”. Per un partecipante,

“...molto dipende dai tratti del capo”, “...anche se non c’è un’abitudine alla valorizzazione del merito”.

Nel terzo focus, per questo fattore “Energia, riconoscimento e giustizia” le percezioni tra coloro che provengono dall’ex Agenzia del Territorio e coloro che da sempre operano all’interno dell’Agenzia delle Entrate si frappongono: *“...nelle Entrate c’è una grande efficienza; “...abbiamo investito molto su questo aspetto”* sostiene un partecipante delle Entrate, mentre la posizione di un collega proveniente dal Territorio è ben diversa *“...alle Entrate hanno la tendenza ad essere autoreferenziali”; “...hanno poco orientamento al problem solving e poco orientamento all’individuazione della responsabilità”* e avvalora la sua argomentazione con un esempio *“C’è stata la tendenza ad estremizzare alcune posizioni per l’efficienza: per esempio le segnalazioni alla Corte dei Conti per questioni non gravi. Magari perché c’è un marasma di attività da fare” ; “...questa attenzione ottusa all’efficienza va a scapito delle persone che vivono male l’amministrazione”.*

Per quanto concerne la dimensione del riconoscimento del lavoro, un partecipante che proviene dall’ex Agenzia del Territorio e ricopre un incarico di responsabilità evidenzia che *“Lato Territorio le aspettative c’erano e i bravi venivano valorizzati”, “...lato Entrate pure, anche se in entrambi i casi non c’era una decodifica del meccanismo che portava al riconoscimento, soprattutto per quelle che erano le funzioni dirigenziali”.* Se relativamente al riconoscimento formale non vengono sottolineate differenze, lo stesso non avviene per il riconoscimento informale del valore del lavoro *“Lato Entrate, non c’è un riconoscimento informale”, “...se tutto va bene, non c’è valorizzazione. Ci si concentra semmai sul contrario, la punizione se qualcosa va male”, “...lato Territorio il riconoscimento informale era molto più diffuso”, “...l’elogio era un’abitudine”.*

Fattore “Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva”. Le domande formulate sono state:

7. *“Secondo voi, nella nostra organizzazione, quanto conta il lavoro di gruppo? Tutti hanno la possibilità di dare il proprio contributo?”*
8. *“Come sono, secondo voi, i rapporti capo-collaboratori, ai diversi livelli della linea gerarchica? Su cosa si basano?”*

Nel primo focus, relativamente alle dimensioni del fattore “Collettivismo/Individualismo” e “Cooperazione/Competizione”, i partecipanti manifestano una percezione diversa tra la cultura dell’Agenzia delle Entrate e quella dell’ex Agenzia del Territorio “...all’Agenzia delle Entrate non è privilegiata la dimensione di gruppo”; “...si cerca il raggiungimento dell’obiettivo individuale”; “...nell’Agenzia del Territorio in cui lavoravo prima era esattamente il contrario; “...prima si spingeva sul team work”, “...era diffusa l’idea di dovere condividere un risultato”. La motivazione, per un partecipante, è da attribuire alla differenza esistente tra le tipologie di organizzazioni “...questo del resto è tipico di una cultura organizzativa tecnica: la nostra è un’organizzazione tecnica”. Tale percezione è avvalorata anche da un altro partecipante “...la condivisione era generale”, che aggiunge un’altra spiegazione, strettamente connessa al fattore “Finanza e profitto” descritto sopra, del perché all’Agenzia delle Entrate si privilegi la dimensione individuale a quella cooperativa “...quello che qui noto è il rincorrere le scadenze, costi quel che costi, anche a scapito di tutto il resto, compreso lo stare bene”; “...da dirigente individuo chi mi può consentire il raggiungimento del risultato e punto su di lui”, quindi “...la dimensione di gruppo manca”. Per un altro partecipante, ancora, la dimensione cooperativa “...prima era molto più spiccata”, “...perché c’era condivisione dell’obiettivo”, mentre “...qua si è molto burocrati”; anche per lui la motivazione è da attribuire alla dimensione e alla struttura dell’organizzazione “...le Entrate sono molto strutturate”, “...ci sono tanti passaggi”, “...da noi di meno”, “...noi siamo sempre stati coinvolti tutti”, “...c’era una condivisione di obiettivi”. Un altro partecipante porta un esempio: “...prima, almeno una volta al mese si facevano riunioni di condivisione periodiche a tutti i livelli. Io oggi non ho cognizione di quelli che sono i nostri obiettivi”, “...da quando siamo stati integrati non ne abbiamo mai fatto”, “...non abbiamo idea di che fine abbiano fatto le nostre Direzione centrali”. Un altro partecipante introduce il concetto di integrazione “...neanche qui in Direzione regionale c’è stata integrazione”; “...io quelli del Territorio li chiamo il clan”; “...in questo tentativo di integrazione dovrebbe esserci un mettersi di fronte: io qui vivo realtà di gente che sa stare in alto, che sa stare in basso, ma non sa stare di fronte”; “...qui c’è la monarchia. Ho trovato i re, i vassalli, i valvassori e i servi della gleba che siamo noi”; “...se sentiamo parlare di integrazione ci incazziamo”.

Relativamente alla leadership, la percezione diffusa è che “..l’organizzazione attuale è gerarchico/impositiva”, dove “...manca il rapporto di fiducia reciproca tra capo e collaboratore”. Per un altro partecipante “...dovrebbe esserci un certo spazio di autonomia”; “...prima il rapporto era più paritario”, mentre qui “...bisogna rispettare i passaggi gerarchici”; “...ci si basa sul controllo”; “...sono passato da potere gestire processi a non potere mandare una mail”.

Nel secondo focus, molte percezioni combaciano con quelle espresse durante il focus con gli appartenenti all’ ex Agenzia del Territorio: “...non sono per niente estremizzate le dinamiche di gruppo”, “...non ci sono sistemi istituzionalizzati di riunione”; “...la riunione avviene solo se c’è una problematica”; “...manca la condivisione”. Un altro partecipante generalizza questa dimensione, calandola in un arco temporale più vasto “...per molti anni si è voluto privilegiare la dimensione della competizione a scapito della cooperazione”. Anche la percezione sulle differenze rispetto all’Agenzia del Territorio sono simili a quelle espresse nel focus precedente “...sul lato Territorio ho riscontrato altre dinamiche: innanzitutto perché la dimensione più ristretta dell’organizzazione li aiutava”; “...c’era un clima più cooperativo che competitivo”. Oltre alla motivazione legata alle dimensioni della struttura, che era stata evidenziata anche nel focus con il personale del Territorio, un altro partecipante aggiunge: “...perché non avevano percorsi istituzionalizzati di crescita, come per esempio i nostri incarichi artt. 17 e 18”; “...diversi erano anche i sistemi premianti (più a pioggia rispetto a noi)”. Secondo questo partecipante, il fatto che presso l’Agenzia delle Entrate si privilegino le dinamiche competitive piuttosto che quelle cooperative, è dovuto alla possibilità contrattuale (artt. 17 e 18 del Contratto collettivo nazionale integrativo) di conferire incarichi di coordinamento e di responsabilità ai funzionari. Tali figure non erano previste all’interno dell’ex Agenzia del Territorio. Per un altro partecipante, la motivazione è ancora un’altra: “...loro avevano processi lavorativi che consentivano di avere rapporti più tranquilli”; “...noi siamo stati completamente sotto stress dal punto di vista degli obiettivi da raggiungere”. Ritorna il tema del fattore “Finanza e profitto” già espresso dai partecipanti del primo focus, anche se questa volta si accentua una differenza relativamente alle competenze professionali: “...i nuovi colleghi però non possono essere assegnati alla maggior parte delle nostre lavorazioni, perché molto diverso è il know how”.

Il terzo focus fornisce ulteriori elementi di riflessione. Per un partecipante dell'area Entrate “...c'è una differenza tra un aspetto formale e un aspetto sostanziale: c'è un'elevata istituzionalizzazione dei gruppi di lavoro, ma nella sostanza non c'è una cultura del lavoro in equipe”. E relativamente alle motivazioni che portano a dinamiche lavorative competitive, aggiunge: “L'Agenzia puntava sul singolo e anche i sistemi premianti erano per il singolo”. Per un altro partecipante, che ha sempre lavorato all'Entrate “dipende dai processi”; “...c'è attenzione al gruppo, anche se c'è qualche pilota”. Un partecipante che proviene dall'ex Agenzia del Territorio sostiene che “negli uffici operativi dell'area Territorio, lo scambio di informazione e il lavoro di gruppo era fortemente promosso, soprattutto per condividere gli obiettivi e raggiungere i risultati”; “...lato entrate, non c'è gruppo a livello centrale”; “...non c'è gruppo neanche a livello regionale”. Un'altra posizione proveniente dall'ex Agenzia del Territorio avvalorava quanto detto prima “...lato Territorio avevamo una condivisione degli obiettivi a livello di ufficio”; “...noi ci riunivamo a cadenza, almeno mensile, e analizzavamo l'andamento dell'ufficio e le problematiche”; “...le riunioni di coordinamento periodiche interessavano tutti gli uffici provinciali territorio”; “...lato Entrate è l'individuo che si inserisce in un gruppo”. Anche in questo terzo focus misto si evince la percezione di un rapporto simmetrico e paritario tra capo e collaboratore nelle strutture dell'ex Agenzia del Territorio *versus* un rapporto asimmetrico e verticale presso gli uffici dell'Agenzia delle Entrate: “Lato Territorio, i capi erano dei pari”; “...il rapporto era orizzontale”; “...qui la struttura è più verticale”; “...qua ci sono i capi illuminati che ti ascoltano, ma che poi prendono la decisione”. Ciò, per i partecipanti, è dettato dalle dimensioni della struttura e dalla tipologia di attività: “...nelle Direzioni provinciali i rapporti sono molto più gerarchici”.

Fattore “Intraprendenza, autonomia, impegno”. Le domande formulate sono state:

9. *Qual è secondo voi il livello di autonomia nel lavoro?*

10. *Quanto è stimolante, secondo voi, questa organizzazione?*

Nel primo focus, relativamente alla prima dimensione sondata in questo fattore – l'autonomia – i partecipanti avevano già discusso del tema, affrontando il fattore precedente “Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva”, in cui, complessivamente, si erano espressi rilevando un basso grado di autonomia percepita. Alla seconda domanda,

i partecipanti hanno evidenziato un alto livello di insoddisfazione *“Prima c’era un grande piacere nel nostro lavoro. Si lavorava anche senza straordinario”*; *“...sono stato fortunato a lavorare per 28 anni in un ufficio in cui lavoravo bene. Post riorganizzazione non posso dire la stessa cosa”*; *“...non c’è benessere”*; *“...c’è demotivazione”*; *“...abbiamo perso lo spirito di appartenenza”*

Anche nel secondo focus, i partecipanti da sempre in servizio presso le Entrate evidenziano bassi livelli di autonomia *“...c’è molto controllo”*, sottolineando differenze anche in base alla tipologia di attività e, quindi, alla struttura di appartenenza *“...soprattutto a livello provinciale”*. Un basso livello di autonomia è dovuta alla specificità dell’attività lavorativa *“...per la tipologia di lavoro, ci possono essere bassi margini di discrezionalità anche per la materia che trattiamo”*. Per tali ragioni sono previste diverse azioni preventive per arginare tali margini di discrezionalità *“...c’è grande attenzione all’anticorruzione”*.

Per i partecipanti al terzo focus, il fattore *“Intraprendenza, autonomia, impegno”* è poco rappresentativo della cultura organizzativa, soprattutto dell’Agenzia delle Entrate, ma anche dell’ex Agenzia del Territorio. Anche questi partecipanti, così come il gruppo precedente, evidenziano delle differenze in funzione dell’attività svolta *“...c’è un discreto livello di autonomia, soprattutto nelle Direzioni regionali e nelle Direzioni centrali”*; *“...nelle strutture territoriali è molto meno diffusa, sia lato Territorio che lato Entrate”*. Per quanto riguarda la piacevolezza del lavoro, tutti i partecipanti al focus spostano l’attenzione verso la questione stress, riscontrando un basso livello di motivazione e di benessere: i colleghi dell’ex Agenzia del Territorio attribuiscono questo malessere soprattutto ad una gestione non ottimale dell’accorpamento con l’Agenzia delle Entrate *“...siamo demotivati”*; *“...abbiamo perso i punti di riferimento”*; *“...non è più un piacere lavorare qui”*; *“...tutto è stato gestito male”*. I colleghi appartenenti all’Agenzia delle Entrate attribuiscono questa perdita di motivazione al particolare momento storico che l’Agenzia sta vivendo, ossia alla sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimi i funzionari di terza area incaricati di funzioni dirigenziali *“...la sentenza della Corte costituzionale ha complicato la situazione”*, e alla perdita di reputazione pubblica, dovuta agli attacchi mediatici che l’Agenzia ha subito da un anno a questa parte circa *“Striscia la notizia ha fatto la sua parte”*.

Fattore *“Innovazione e curiosità conoscitiva”*. La domanda formulata è stata:

11. Qual è il nostro rapporto con la tecnologia e con l'innovazione?

Nel primo focus emerge che, sebbene anche pre-accorpamento l'ex Agenzia del Territorio non sia percepita come un'avanguardia nel campo della tecnologia informatica, i partecipanti considerano questa dimensione ancora meno presente a seguito del processo di integrazione *“...siamo un po' indietro”*; *“...noi eravamo meglio”*; *“...quando ci siamo riuniti non si è pensato di unire il meglio di uno e il meglio dell'altro”*. Il problema principale è attribuito alla mancanza di formazione sulle procedure *“...lato Territorio avevamo una forte formazione sulle procedure tecnologiche”*; *“...è data poca importanza e attenzione alla leva della formazione, specialmente a livello provinciale”*; *“...noi ci siamo impegnati affinché chi entrava nei nostri uffici, avesse la percezione di un cambiamento tecnologico siderale rispetto al passato”*; *“...il front office del territorio era più avanzato tecnologicamente rispetto a quello delle Entrate”*. Legano, inoltre, questa dimensione al rispetto dell'ambiente *“La de-materializzazione è molto più forte sul lato Territorio”*; *“...avevamo una discreta attenzione all'ambiente”*. Per quanto concerne la dimensione della spinta all'innovazione, confermano quanto rilevato durante l'indagine quantitativa: *“...siamo tutto sommato esecutori”*; *“...se una modalità operativa va bene, la teniamo”*; *“...in questa organizzazione eventualmente si può dire di non venire ostacolati ma non di essere incentivati nella ricerca di nuove soluzioni e nuove modalità operative”*.

Risultati omologhi al primo si possono riscontrare anche nel secondo focus *“...abbiamo investito in tecnologia, ma c'è un basso supporto, sia come informazione, che come formazione”*; *“...ci sono degli investimenti, ma spesso mancano persone che sappiano usare le nuove tecnologie”*. E lo stesso vale per la dimensione relativa alla spinta all'esplorazione *“...non ci sono spinte all'innovazione: a volte ci sono degli stop”*; *“...c'è un grande controllo a livello centrale su procedure realizzate a livello regionale o locale”*; *“...a volte tali iniziative vengono formalmente decantate, ma si è molto dipendenti da Sogei”*.

Anche nel terzo focus emergono le medesime questioni, sia relativamente all'assenza di un supporto formativo sulle procedure tecnologiche *“...a fronte delle innovazioni non ci sono percorsi di addestramento del personale”*, sia per quanto concerne il controllo

esercitato dalle Direzioni centrali e da Sogei su innovazioni avviate a livello regionale e locale “...molte iniziative venivano bloccate a livello centrale”. Tantomeno vengono percepite differenze sostanziali sulla presenza di questo fattore nelle due organizzazioni pre-accorpamento.

La domanda di chiusura dei focus group ha voluto rispondere al secondo obiettivo specifico dell’indagine qualitativa: la percezione sullo stato dell’arte dell’integrazione tra Agenzia delle Entrate ed ex Agenzia del Territorio. A tale questione si è, peraltro, già accennato durante le discussioni sui fattori culturali sondati durante gli stessi focus:

12. Secondo voi, relativamente al processo di integrazione, a che punto ci troviamo?

Per i partecipanti al primo focus, il processo di integrazione non è avvenuto “...l’integrazione non so cosa significhi”; “...integrazione presuppone essere un tutt’uno. Non è così”; “...forse il tempo ci può aiutare. Ma adesso siamo ancora altro”; “...siamo stati vissuti come coloro che hanno invaso il campo”. Il processo di integrazione è considerato molto complesso, soprattutto per le diversità dei processi lavorativi che contraddistinguono le due organizzazioni. Un partecipante, a questo proposito, riporta l’esempio della precedente riorganizzazione che ha interessato l’Agenzia del Territorio (allora Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze), in cui sono stati uniti gli uffici del catasto e le conservatorie “...nella precedente riorganizzazione, quando catasto e conservatorie si sono unite, abbiamo convissuto pacificamente, ma siamo rimaste due sottoculture diverse. E in quell’occasione, amministrativamente parlando, gestivamo entrambi, seppur con aspetti diversi, immobili. Ora siamo due amministrazioni con una storia troppo importante e diversa alla spalle. E soprattutto con attività che non hanno punti in contatto. L’integrazione è impossibile”. Anche per un altro partecipante il processo di integrazione è avvenuto solo sulla carta, per rispondere a logiche esclusivamente economiche “Eravamo due contenitori: in uno c’era l’acqua e nell’altro l’olio. Per risparmiare un contenitore ci hanno messo assieme. La soluzione è la separazione”. Oltre alla difficoltà oggettiva dell’integrazione, dovuta alle differenze di attività e processi esistenti tra le due organizzazioni, i partecipanti percepiscono un ulteriore disagio dovuto alla modalità di gestione del processo di integrazione “...non si è fatto nulla per tentare una vera

fusione”; “...noi non veniamo tenuti in considerazione per nessuna cosa”; “...nessuno di noi ha partecipato a nessun gruppo”; evidenziano, altresì, un problema di perdita di identità e di difficoltà di identificazione “...l’unica cosa che si può fare è il riconoscimento della sottocultura Territorio”; “...tutelare e valorizzare le sue peculiarità, le sue professionalità”; “Ci hanno cancellato. A partire dal logo”.

Per i partecipanti al secondo focus, il mancato spostamento fisico del personale degli uffici provinciali territorio presso le strutture dell’Agenzia delle Entrate è una delle principali cause del mancato processo di integrazione, che è avvenuto solo a livello centrale e regionale “...la logistica aiuterà l’integrazione”; “...nelle funzioni di supporto c’è stata la fusione”. A questa motivazione, si aggiunge quella, già esplicitata durante il focus precedente, legata alle differenze nelle attività e nei processi lavorativi “...il problema è dovuto alle differenze di attività e di processo”. Anche in questo caso, un evento che potrebbe agevolare il processo di integrazione tra i due enti è l’immissione di nuovo personale’ “...forse, con il nuovo personale sarà più facile”; “si arriva vergini e si vive la cultura organizzativa del nuovo ente”. Vengono rivolte critiche anche alla gestione di tale processo, non soltanto a livello di management “...non c’è stato nessun accompagnamento all’integrazione”, ma anche da parte del personale dei due enti: per alcuni partecipanti il problema è da attribuire ai colleghi dell’area Entrate “...non abbiamo fatto niente per favorire questa integrazione”; per altri il contrario: “i colleghi delle Entrate si stanno approcciando ad attività del Territorio, ma la cosa non è completamente avvenuta al contrario”; “...loro sono nostalgici. Si sentono colonizzati e pensano di avere già pagato”. In generale, anche i partecipanti non intravedono, oltre a quelle economiche, altre motivazioni che supportino il processo di accorpamento tra i due enti “...il peccato originale è che questo accorpamento è avvenuto solo per motivazioni economiche”. La questione integrazione ha, per i partecipanti anche un risvolto sull’immagine esterna dell’Agenzia “...queste differenze, che non sono state omogeneizzate in nessun aspetto, hanno un effetto deleterio anche per i contribuenti, che hanno a che fare con la stessa amministrazione, ma che ha modalità operative molto diverse. Per esempio, nei pagamenti (Territorio paga con bancomat, Entrate con deleghe), in molte attività dell’audit, ecc.”.

Anche nel terzo focus, è emersa la percezione di un'integrazione incompiuta, che ha provocato difficoltà nelle attività lavorative dell'ex Agenzia del Territorio "...per quanto riguarda gli uffici operativi, l'integrazione non esiste"; "...per il Territorio tutto deve passare attraverso la Direzione provinciale che non riesce a gestire le nostre attività"; "...nelle Direzioni provinciali non c'è la sensibilità sulle attività del Territorio". Un'unica eccezione, in cui invece l'integrazione genererebbe un'economia, riguarda l'imposta di registro "*Qualcosa di buono si può fare sugli accertamenti degli atti del registro*". Tali distanze nelle funzioni svolte dai due enti rappresentano, anche per i partecipanti a questo focus, l'ostacolo principale per una reale ed efficace integrazione "...le nostre amministrazioni parlano lingue diverse, tecnicismi diversi, forse sarebbe stato più logico un accorpamento con l'Agenzia del Demanio, non con l'Agenzia delle Entrate". Rispetto al secondo focus, invece, né lo spostamento fisico dell'attuale personale degli uffici provinciali ex Agenzia del Territorio presso le strutture dell'Agenzia delle Entrate, tantomeno l'inserimento di nuovi funzionari, porterebbe risvolti positivi al processo di integrazione "...l'aspetto logistico non necessariamente agevolerà l'integrazione; a Catania per esempio, in cui questo è avvenuto, ci sono stati diversi problemi"; "anche a seguito dell'inserimento di nuovi assunti in futuro, l'integrazione sarebbe difficile. Sarebbe possibile solo per ruoli amministrativi. Il Territorio è una struttura estremamente tecnica". Il focus si conclude con l'esternazione della perdita di identità per i colleghi dell'ex Agenzia del Territorio "...nel Territorio siamo cresciuti a pane e identità, a pane e appartenenza"; "...abbiamo perso totalmente la nostra identità"; "...c'è possibilità di integrazione con riconoscimento delle diversità".

4.9 Conclusioni

La lettura delle discussioni scaturite durante i focus evidenzia la percezione, da parte di tutti i partecipanti, sia appartenenti all'ex Agenzia del Territorio, sia da sempre in servizio presso l'Agenzia delle Entrate, che il processo di integrazione sia rimasto tale solo sulla carta. E' stata, infatti, sottolineata l'assenza di una corretta strategia nella gestione del cambiamento, che ha provocato evidenti disagi e malesseri, soprattutto in termini di perdita di identità, presso la popolazione dell'ex Agenzia del Territorio. In generale, il processo di integrazione viene vissuto come incompiuto e come

incompletabile, perché supportato da motivazioni esclusivamente economiche, perché condotto in regime di *lasser faire* sostanziale, per le differenze che esistono tra le attività e i processi lavorativi dei due enti. L'assenza di un benessere generalizzato ha colpito anche la popolazione dell'Agenzia delle Entrate, ma per ragioni diverse: *in primis*, la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimi la maggior parte del *middle management* (incarichi dirigenziali attribuiti con procedure interne ai funzionari appartenenti alla terza area); in secondo luogo, per gli attacchi mediatici che, in questo ultimo periodo, hanno intaccato la reputazione dell'Agenzia delle Entrate e, di riflesso, di tutti coloro che vi prestano servizio.

Il personale dell'ex Agenzia del Territorio, successivamente alla previsione dell'accorpamento, ha sviluppato un forte senso di appartenenza, avviando delle resistenze ai processi di cambiamento, soprattutto a seguito della mancanza di identificazione organizzativa.

Durante i focus, i partecipanti hanno delineato, per entrambi gli enti, una cultura organizzativa simile per importanza attribuita ai diversi fattori, ma differente relativamente all'intensità di questi fattori. Tutti i fattori sondati sono stati percepiti come maggiormente presenti presso la cultura organizzativa dell'ex Agenzia del Territorio, ad eccezione del fattore "Finanza e profitto" che sembra, invece, caratterizzare prioritariamente l'Agenzia delle Entrate.

In generale, i fattori che vengono percepiti come più rappresentativi dei due enti sono *Efficacia personale, potere, responsabilità, Energia, riconoscimento, giustizia* (che però riferiscono più formale che sostanziale) e *Integrazione, tolleranza e sinergia collettiva*". I meno caratterizzanti le due culture organizzative sono *Intraprendenza, autonomia, impegno* e, soprattutto, *Innovazione e curiosità conoscitiva*.

4.10 Discussione sui due studi: limiti e implicazioni

L'obiettivo generale della ricerca è stato quello di esplorare i tratti culturali che contraddistinguono l'Agenzia delle Entrate, a seguito dell'accorpamento con l'ex Agenzia del Territorio, disposto dalla Legge cosiddetta *Spending Review* del 2012.

Tale processo, avviato nel 2013, ha interessato, allo stato attuale, i processi lavorativi di supporto e, di conseguenza, il personale che operava presso le Direzioni centrali e regionali dei due enti, mentre rimane ancora incompiuto il processo di integrazione delle strutture *core*. In questo secondo caso, infatti, alcuni provvedimenti interni hanno previsto la dipendenza degli Uffici provinciali territorio dalle rispettive Direzioni provinciali dell'Agenzia delle Entrate, senza uno spostamento fisico del personale e senza una fusione complessiva dei processi e delle attività lavorative.

In particolare, la prima parte della ricerca, attraverso l'impiego del Questionario MAOC, "Multidimensional Analysis of Organizational Cultures" (Avallone e Farnese, 2005), è stata finalizzata ad individuare i punti di contatto e di differenza tra le culture dei due enti; la seconda parte, attraverso l'indagine qualitativa, ha cercato di "cristallizzare" i tratti culturali emersi durante la prima ricerca, indagandoli "in profondità" mediante l'uso dello strumento del *focus group*; contestualmente, è stata sondata la percezione sullo stato dell'arte dell'integrazione tra i due enti. Entrambe le ricerche hanno avuto come campione di riferimento l'intera popolazione degli uffici dell'Agenzia delle Entrate e dell'ex Agenzia del Territorio della Sicilia. Questo rappresenta un primo limite della ricerca, costituendone al contempo un possibile sviluppo futuro: le evidenze rilevate sarebbero confermate anche in altri contesti regionali? I tratti culturali dei due enti, delineati dalla ricerca, si presenterebbero con lo stesso ordine e la medesima intensità anche in regioni che sono popolate da personale con caratteristiche differenti, per età, anzianità di servizio, livello di istruzione? Queste stesse variabili avrebbero un'influenza sulla percezione dello stato di integrazione tra le due amministrazioni?

Ritornando alla ricerca portata avanti in questo lavoro, dalla lettura dei risultati dei due studi è possibile evincere differenze sostanziali tra le due culture organizzative. In particolare, un aspetto peculiare dell'esplorazione, secondo l'indagine quantitativa, è che entrambe le culture organizzative sono caratterizzate dai medesimi fattori, secondo

lo stesso ordine di importanza (sette su sette), ma cinque di essi presentano differenze statisticamente significative relativamente all'intensità con cui gli stessi sono percepiti nelle due organizzazioni pre-accorpamento. I primi tre fattori possono considerarsi molto rappresentativi della cultura di riferimento "*Efficacia personale, potere, responsabilità*", "*Finanza e profitto*", "*Energia, riconoscimento, giustizia*"; il quarto fattore "*Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva*", per il punteggio ottenuto, può considerarsi rappresentativo della cultura dell'ex Agenzia del Territorio, ma non pienamente dell'Agenzia delle Entrate pre-accorpamento; il quinto e il sesto fattore "*Rispetto per l'ambiente*" e "*Intraprendenza, autonomia e impegno*" hanno riportato un punteggio medio che consente di poter sostenere che siano abbastanza presenti nella cultura organizzativa dei due enti, ma che non ne rappresentano aspetti salienti. Il punteggio ottenuto nel settimo ed ultimo fattore "*Innovazione e curiosità conoscitiva*" è tale per cui è possibile evidenziare che non rappresenta un tratto dominante della cultura organizzativa, né dell'ex Agenzia del Territorio, tantomeno dell'Agenzia delle Entrate. La coincidenza per cui i fattori, seppur con intensità diverse, si presentano nello stesso ordine in entrambe le culture organizzative, è spiegabile mediante un'analisi storica delle due amministrazioni, già redatta nel dettaglio precedentemente. Sintetizzata, in pochi passi, per agevolare la lettura di questo risultato dell'indagine, Agenzia delle Entrate ed ex Agenzia del Territorio hanno una genesi simile. Fino alla riforma degli ordinamenti ministeriali, prevista dal D.Lgs. 300/99, infatti, entrambe facevano parte dell'ex Ministero delle Finanze, suddiviso in Dipartimenti. In particolare, il Dipartimento del Territorio, da cui dipendevano tutti gli uffici del territorio dislocati a livello nazionale, aveva competenze su catasto, servizi geotopocartografici e conservazione dei registri immobiliari; il Dipartimento delle Entrate, le cui articolazioni territoriali erano le intendenze di finanza, gli uffici del registro e gli uffici imposte dirette ed Iva, gestiva le entrate erariali, dall'attività di assistenza, all'attività di controllo. A seguito delle riforme incentrate sul paradigma del *New public management*, basato sulla separazione tra potere politico di indirizzo e controllo e potere amministrativo, a partire dal 1° gennaio 2001, le due amministrazioni diventano Agenzie fiscali, ossia enti pubblici non economici, dotati di una propria autonomia organizzativa, gestionale, contabile e finanziaria. Un processo che può definirsi di totale

“distinzione”, fino all'accorpamento voluto dal legislatore nel 2012, oggetto di questo studio.

Un secondo aspetto peculiare della ricerca è che tutti i fattori esplorati si presentano con una maggiore intensità nella cultura organizzativa dell'ex Agenzia del Territorio, ad eccezione del fattore *“Finanza e profitto”*, unico fattore ad essere percepito come più intenso nella cultura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate e correlato negativamente con tutti gli altri fattori.

Entrando nel dettaglio dei risultati, il fattore maggiormente caratterizzante le due culture è *“Efficacia personale, potere, responsabilità”*. Nelle organizzazioni che presentano un alto valore in tale fattore, secondo lo strumento di Avallone e Farnese (2005), il personale è altamente professionale, ha un forte senso di responsabilità, ha la tendenza ad agire le proprie competenze per svolgere al meglio il lavoro e raggiungere gli obiettivi che l'organizzazione si è prefissata. Esiste una piena tutela della sfera privata, che viene nettamente separata da quella professionale. L'analisi sulle singole dimensioni che compongono questo fattore evidenzia differenze significative tra le due organizzazioni relativamente: a) alla dimensione RIS (orientamento a risolvere/lamentazione), che intercetta il grado di potere del personale percepito rispetto alla possibilità di risolvere le problematiche operative, attraverso il loro impegno in prima persona; b) alla dimensione DISC (discrezione/pettegolezzo), che descrive l'importanza attribuita dall'organizzazione alla tutela della sfera privata del personale.

Nell'indagine qualitativa, queste due dimensioni vengono percepite come estremamente diffuse in entrambe le organizzazioni, non facendo però emergere la significatività della differenza rilevata dal questionario.

Un dato interessante, scaturito dall'indagine qualitativa, riguarda invece la dimensione c) RES (responsabilità/disimpegno) che indaga la percezione dei singoli relativamente alla loro assunzione di responsabilità rispetto agli obiettivi dell'organizzazione. In particolare, per i colleghi appartenenti all'ex Agenzia del Territorio, sebbene questa dimensione sia presente in entrambi gli enti, nella cultura dell'ex Agenzia del Territorio è più forte, poiché legata ad un più alto livello di coinvolgimento da parte del management. Di contro, la percezione dei partecipanti provenienti dalla Entrate, affievolendo il dato dell'indagine quantitativa, è capovolta: benché anche in questo caso si riconosca la presenza diffusa di questa dimensione in entrambe le organizzazioni, una

maggior intensità della dimensione è attribuita alla cultura dell' Agenzia delle Entrate. Il secondo fattore culturale che è percepito come maggiormente presente è "Finanza e profitto". Questo fattore, come anticipato precedentemente, è l'unico (monodimensionale nello strumento quantitativo usato) che, oltre a correlare negativamente con tutti gli altri fattori, viene percepito come più elevato nella cultura organizzativa dell' Agenzia delle Entrate. Questo fattore delinea un' organizzazione che presta più attenzione al raggiungimento dell'obiettivo e del risultato rispetto ad altri aspetti organizzativi, che diviene, pertanto, il parametro principale per misurare il valore delle prestazioni lavorative, definire i ruoli e i percorsi di crescita. Lo studio qualitativo conferma il radicamento di questo fattore in entrambe le organizzazioni, ma ne riconosce un' intensità maggiore nella cultura dell' Agenzia delle Entrate. Il terzo fattore che presenta, secondo lo studio quantitativo, il valore medio più elevato è "*Energia, riconoscimento, giustizia*". L' esistenza di questo fattore, secondo Avallone e Farnese (2005), caratterizza un' organizzazione che è attenta all' efficacia e l' efficienza dei processi produttivi, delineando dettagliatamente e con chiarezza le modalità e le procedure per raggiungere gli obiettivi prefissati. Le organizzazioni che abbracciano questo orientamento definiscono, con trasparenza, le regole per orientare l' azione e per valutare il personale, in base a criteri di equità e di merito. Anche in questo caso, la differenza tra la percezione della sua intensità nella cultura dell' ex Agenzia del Territorio è maggiore rispetto alla cultura dell' Agenzia delle Entrate pre-accorpamento. La lettura dei dati relativi alle singole dimensioni evidenzia una significatività per quanto riguarda i fattori riportati di seguito, anche essi con un valore medio più elevato percepito nell' area Territorio: a) la dimensione RIC – (riconoscimento/disconoscimento), che intercetta le modalità con cui l' organizzazione riconosce il valore del lavoro del personale, basandolo su criteri di valutazioni equi e trasparenti; b) la dimensione EFF - (efficienza/inefficienza), che descrive l' attenzione rivolta dall' organizzazione ai processi, alle modalità operative, agli strumenti che consentono di massimizzare i risultati, con il minore dispendio di energie; c) la dimensione VEL – (velocità/lentezza), che intercetta l' importanza che l' organizzazione attribuisce al tempo, sia relativamente alle attività operative, sia per quanto concerne i processi decisionali e comunicativi.

Per quanto concerne le ultime due dimensioni (EFF e VEL), l'indagine qualitativa affievolisce, in parte, lo studio quantitativo, evidenziando una frattura tra le percezioni di coloro che provengono dall'ex Agenzia del Territorio e coloro che da sempre operano all'interno dell'Agenzia delle Entrate. La significatività della differenza per la dimensione RIC (riconoscimento/disconoscimento) è, invece, chiaramente riscontrabile anche nell'indagine qualitativa. Questa differenza nella percezione è relativa soprattutto ai riconoscimenti informali, che erano molto più diffusi lato Territorio, rispetto all'area Entrate. Un senso di ingiustizia è diffuso, ad ogni modo, sia nelle percezioni dei colleghi provenienti dall'area Territorio, sia dei colleghi del lato Entrate, seppur per ragioni diverse. Per i colleghi dell'ex Agenzia del Territorio la causa principale è dovuta alla mancata possibilità, anche attuale, di sviluppo di carriera (in particolare, il passaggio dalla seconda alla terza area), che invece ha interessato gran parte del personale dell'Agenzia delle Entrate. Quest'ultimo invece reclama una non costante chiarezza nei percorsi di crescita.

Nello studio quantitativo, il quarto fattore "Integrazione, tolleranza, sinergia collettiva" è risultato il fattore che più di tutti differenzia le due culture organizzative: può infatti considerarsi pienamente pregnante per l'area Territorio, mentre si presenta in maniera più blanda nella percezione del personale dell'Agenzia delle Entrate. Questo fattore descrive le organizzazioni che privilegiano l'integrazione tra i diversi membri, promuovendo le diversità e i vari punti di vista. Le organizzazioni che presentano tale orientamento spingono verso dinamiche cooperative, a scapito di quelle competitive. Le scelte vengono intraprese sulla base della negoziazione e la leadership tende a incentivare la partecipazione degli attori organizzativi, attraverso l'uso della motivazione, limitando il controllo, con ricadute positive in termini di fiducia e di appartenenza. Nello studio quantitativo, è risultata significativa la differenza di 5 dimensioni (su 8) che compongono il fattore, tutti percepiti come maggiormente intensi nella cultura dell'ex Agenzia del Territorio.

Le prime due di queste dimensioni sono: a) COLL - (collettivismo/individualismo), che intercetta l'attenzione dall'organizzazione all'efficacia collettiva quale risultante del lavoro di gruppo, rispetto all'operato individuale; b) COO - (cooperazione/competizione), che legge le modalità di interazione all'interno dell'organizzazione, attribuendo un valore aggiunto ai processi cooperativi e

disincentivando posizioni competitive. Lo studio qualitativo conferma queste differenze tra tutti i partecipanti, sia tra gli appartenenti all'ex Agenzia del Territorio, sia tra il personale da sempre in servizio presso strutture dell'Agenzia delle Entrate. Anche per le altre tre dimensioni riportate di seguito, lo studio qualitativo conferma la differenza significativa rilevata attraverso il questionario. In particolare: c) relativamente alla dimensione LEA – (leadership promotrice/inibitoria), che descrive la percezione relativa alle modalità di leadership diffuse all'interno dell'organizzazione, i partecipanti provenienti dall'ex Agenzia del Territorio palesano un cambio di rotta rispetto al passato: da rapporti di tipo orizzontali, incentrati principalmente su stili di leadership partecipativi, lato Entrate hanno riscontrato una diffusa “formalità” nelle relazioni, in cui la gerarchia è vissuta come maggiormente presente. Anche il personale delle Entrate concorda con questa “visione” dei rapporti professionali, con stili di leadership direttivi, e carenze relativamente al grado di fiducia all'interno dei gruppi/uffici. Tali dinamiche verticali sono più frequenti nelle strutture periferiche; d) per quanto riguarda la dimensione MOT – (motivazione/controllo), che intercetta le modalità per far conseguire, al personale, gli standard di lavoro e gli obiettivi prefissati, l'indagine qualitativa ha fatto emergere spinte al lavoro basate prioritariamente sulla motivazione nella cultura organizzativa dell'ex Agenzia del Territorio; al contrario logiche basate sul controllo tra i tratti culturali dell'Agenzia delle Entrate; e) anche per quanto concerne la dimensione NEG – (negoziiazione/dominazione), che descrive le modalità di presa delle decisioni all'interno dell'organizzazione, l'indagine qualitativa estremizza la differenza tra le due culture: spostata sul fronte della negoziazione è apparsa l'ex Agenzia del Territorio, mentre il filone della dominazione sembra caratterizzare l'Agenzia delle Entrate.

Il quinto fattore (monodimensionale) è “*Rispetto dell'ambiente*”. Questo fattore, che descrive il grado di attenzione posto dall'organizzazione alle questioni ambientali, ossia quanto venga sottolineato l'obiettivo di responsabilità sociale connesso al rispetto dell'ambiente, ha riportato, nell'indagine quantitativa, un punteggio medio. Non è risultata significativa la differenza tra la percezione della sua presenza nella cultura organizzativa dell'ex Agenzia del Territorio e nella cultura dell'Agenzia delle Entrate pre-accorpamento. Sebbene qualche aspetto di questo fattore sia desumibile durante le discussioni sulle altre dimensioni esplorate non è stato volutamente sondato attraverso

l'indagine qualitativa, per lasciare tempo all'analisi di altri fattori potenzialmente più interessanti per il caso oggetto di studio.

Il sesto fattore *“Intraprendenza, autonomia e impegno”* ha ottenuto, nell'indagine quantitativa, un punteggio medio e la differenza tra la percezione nella cultura dell'ex Agenzia del Territorio rispetto alla cultura dell'Agenzia delle Entrate pre-accorpamento è risultata statisticamente significativa, così come la differenza tra tutte e tre le dimensioni che lo compongono. Le organizzazioni in cui questo fattore è presente lasciano larghi margini di autonomia ai singoli di scelte e di iniziativa, che non vivono i legami come vincolanti e basati sulla dipendenza. In queste organizzazioni i singoli ritrovano un elevato livello di piacevolezza e senso di soddisfazione nel proprio lavoro. Lo studio qualitativo conferma i risultati dell'indagine quantitativa. In particolare, per quanto concerne le dimensioni con differenze significative: a) la dimensione AUT (autonomia/dipendenza), che intercetta il livello di promozione dell'autonomia, tra i vari membri dell'organizzazione, nello svolgimento del proprio lavoro e nella presa di decisioni, è percepita maggiormente nella cultura dell'Agenzia del Territorio rispetto ai colleghi dell'area Entrate; b) relativamente alla dimensione DEC (decentramento/accentramento), che sonda quanto il potere decisionale sia accentrato al vertice ovvero demandato a livello periferico, tutti sono d'accordo nell'evidenziare delle differenze in base alla tipologia di struttura in cui si opera: la filosofia del decentramento interessa le strutture centrali e regionali; mentre dinamiche basate sull'accentramento si presentano con maggiore frequenza nelle strutture periferiche; c) per la dimensione EUS (eustress/stress), che indaga l'attenzione da parte dell'organizzazione a promuovere il benessere e la soddisfazione lavorativa, i colleghi dell'area territorio palesano un peggioramento rispetto al pre-accorpamento. Anche i colleghi dell'area Entrate sottolineano un basso livello di soddisfazione e benessere lavorativo, attribuibile però a cause indipendenti dal processo di integrazione con l'ex Agenzia del Territorio, ossia al particolare momento storico che l'Agenzia sta vivendo, a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimi i funzionari di terza area incaricati di funzioni dirigenziali, e della perdita di reputazione pubblica, dovuta agli attacchi mediatici che l'Agenzia ha subito negli ultimi anni.

Il settimo fattore *“Innovazione e curiosità conoscitiva”* caratterizza le organizzazioni che hanno un forte orientamento al cambiamento incrementale. Nelle organizzazione in

cui è pregnante questo orientamento culturale, gli attori organizzativi sono predisposti alle innovazioni tecnologiche e hanno la tendenza ad esplorare nuovi percorsi lavorativi, riducendo al minimo il livello di ansia e di incertezza in situazioni ignote. Al contrario, le organizzazioni in cui questo fattore culturale è poco presente, tendono alla tradizione, alla conservazione e all'immutabilità. Il punteggio di questo fattore è il più basso in assoluto. Non esistono differenze significative tra le due culture in nessuna delle quattro dimensioni che compongono questo fattore. Tali dati sono confermati, tendenzialmente, dall'indagine qualitativa, per quanto concerne: a) la dimensione TEC - (Innovazione tecnologica alta/bassa), che descrive la percezione sul grado di investimento dell'organizzazione in risorse tecnologiche avanzate e innovative; b) la dimensione ESP - (esplorazione/stagnazione), che intercetta l'orientamento dei membri dell'organizzazione verso la ricerca di modalità innovative di lavoro; c) la dimensione RSC (assunzione del rischio alta/bassa), che esplora la tendenza dei membri dell'organizzazione ad evitare situazioni ignote, incerte e poco controllabili, poiché percepite come eccessivamente rischiose.

Dai risultati emersi è possibile affermare che prima del processo di accorpamento tra i due Enti, ci trovavamo in presenza di due culture organizzative che, seppure con punti di similarità, presentano differenze significative.

Sebbene sia difficile trovare, nella realtà, culture organizzative "pure" (Hofstede, 1980; Quinn 1988), molti aspetti della *cultura burocratica* di Enriquez (1970) si trovano nella cultura organizzativa dell'Agenzia delle Entrate. Uno dei valori basilari su cui si fonda questo prototipo culturale è, ad esempio, il rispetto della norma, da cui scaturisce l'operato degli individui all'interno dell'organizzazione, il loro ruolo all'interno della gerarchia, le responsabilità, i criteri di ingresso nell'organizzazione e la progressione di carriera. Tale prototipo caratterizza, generalmente, organizzazioni complesse, fortemente strutturate, in cui il flusso di comunicazione è tendenzialmente formale e monodirezionale, dall'alto verso il basso. Benché nella "carta" tale prototipo contraddistingua anche la cultura organizzativa dell'ex Agenzia del Territorio, per somiglianze nella tipologia di organizzazione e per genesi coincidenti, quest'ultima sembra abbracciare, con maggiore intensità, diversi aspetti che contraddistinguono le *culture di gruppo*, secondo la classificazione di Bradley e Parker (2006), verosimilmente per le dimensioni più contenute, per un *know how* più "tecnico" del

personale, nonché per dinamiche interne meno competitive rispetto all’Agenzia delle Entrate, anche per la presenza di un numero più basso di giovani funzionari appartenenti alla terza area. In questa tipologia culturale, ad esempio, la motivazione del personale è basata sui valori della fiducia e della lealtà, mentre la coesione trova la sua leva nella partecipazione al gruppo e nel senso di appartenenza. I manager interpretano il loro ruolo alla stregua di un mentore, che attraverso il loro operato, agevolano il lavoro in team e le interazioni all’interno e tra i diversi gruppi. Il sistema premiante prevede l’attribuzione di riconoscimenti e l’erogazione di compensi e incentivi economici per tutti i dipendenti, basati sull’equità.

Le differenze tra le due culture si sono ad ogni modo acuite, a seguito del processo di fusione, che ha visto la cultura dell’ex Agenzia del Territorio divenire una sottocultura della cultura dell’Agenzia delle Entrate. Se un’azienda ingloba gruppi stabili è, infatti, probabile che al suo interno si sviluppino - nel caso di studio si “fortifichino” – differenti culture, specifiche per ciascun gruppo (Avallone e Farnese 2005). Il personale dell’Agenzia del Territorio, a seguito dell’accorpamento con l’Agenzia delle Entrate, ha dovuto trasformare la propria cultura organizzativa in sottocultura e l’ha rafforzata basandola sulla cultura professionale (condivisione di background di conoscenze e comunanza di esperienze lavorative) dei suoi membri. La costituzione di una sottocultura, del resto, è anche dovuta al processo di “importazione” che ha riguardato l’ex Agenzia del Territorio: in casi di fusione e acquisizione aziendale, infatti, in cui si assiste all’inclusione di nuovi gruppi e di nuove culture organizzative in quelli preesistenti, se l’integrazione non avviene totalmente, la cultura “recessiva”, derivante dall’organizzazione più piccola che è stata inglobata, diverrà subcultura (Maanen e Barkey 1995). Si tratta, comunque, di una sottocultura ortogonale, in cui si accettano complessivamente i capisaldi della cultura organizzativa dominante, in cui esistono valori non conflittuali, ma differenti (Martin e Siehl, 1983).

Secondo il modello basato sul *competing values* di Bradley e Parker (2006), differenti tipologie culturali possono convivere contemporaneamente nella stessa organizzazione con differenti combinazioni, per cui, anche se una specifica tipologia culturale può risultare dominante, i valori dell’azienda possono essere tra loro in competizione. Tali culture devono però essere gestite nei processi di cambiamento.

Per quanto riguarda il caso di studio, come rilevato attraverso l'indagine qualitativa, il processo di integrazione, nelle percezioni degli attori organizzativi, è rimasto lettera morta. E' stata, di contro, sottolineata l'assenza di una efficace strategia nella gestione dell'accorpamento, che ha provocato evidenti disagi e malesseri, soprattutto in termini di perdita di identità, presso la popolazione dell'ex Agenzia del Territorio. In generale, il processo di integrazione è stato vissuto come incompiuto e come incompletabile, per le differenze che esistono tra le attività e i processi lavorativi dei due enti, poiché supportato da motivazioni esclusivamente economiche e condotto in regime di *laissez faire* sostanziale.

Su questo punto, uno dei principali problemi ha riguardato la sentenza della Corte Costituzionale del 2015 che, dichiarando illegittimi gli incarichi dirigenziali attribuiti ai funzionari della terza area, ha fatto venire meno una parte del *middle management* che avrebbe dovuto guidare il processo di integrazione. Garzella (2005) attribuisce al *management* la responsabilità del successo del cambiamento: il *top management*, in particolare, deve possedere le competenze non solo per sviluppare la strategia, ma soprattutto deve sapere "impersonare" e veicolare il cambiamento; utilizzando tutti gli strumenti e i canali comunicativi di cui dispone deve essere in grado di trasmettere un clima di fiducia e cooperazione. Al *middle management*, invece, tocca il compito di far attuare le decisioni del vertice e mediare per prevenire o risolvere le problematiche provenienti dalla base. In assenza di queste azioni, anche una buona strategia può trasformarsi in un insuccesso a causa dell'incoerenza tra le azioni poste in essere e i messaggi veicolati. Nel processo di integrazione in questione, inoltre, non sono state tenute in considerazione alcune variabili alla base del successo di un qualsiasi processo di cambiamento. La prima tra queste è l'identificazione organizzativa. Si tratta, in particolare, del processo mediante il quale le persone delineano un concetto di sé a partire dalla propria appartenenza all'organizzazione (Pratt, 2001). Gli individui con una spiccata identificazione organizzativa associano a questa appartenenza valenze ed emozioni positive. Per alcuni autori, un'elevata appartenenza porta i dipendenti ad agire comportamenti di cooperazione, anche in assenza di autorità di controllo, ad attuare atteggiamenti vantaggiosi per l'organizzazione, come il rispetto delle regole, a limitare le loro spinte a cambiare lavoro (Milesi, 2008), a reiterare comportamenti discrezionali, non prescritti e non remunerati, ma vantaggiosi per l'impresa ed essenziali per la sua

efficienza, a creare un clima armonioso, a tutelare le risorse materiali dell'organizzazione, a svolgere il proprio lavoro con coscienza (Farh, Zhong e Organ, 2004). Il processo di identificazione svolge un ruolo fondamentale anche nella gestione dell'ansia derivante dall'incertezza riguardo alla collocazione degli individui nel contesto sociale (Hogg, 2000). In momenti di cambiamento organizzativo, consentono il processo di identificazione con la nuova organizzazione: a) la percezione di continuità tra l'assetto pre-accorpamento e quello post-accorpamento; b) la percezione che la propria organizzazione originaria sia rappresentata in modo soddisfacente; c) la percezione delle relazioni positive tra i gruppi; d) la percezione che il proprio gruppo verrà salvaguardato. Dall'indagine qualitativa è emerso che questa variabile non è stata tenuta in considerazione: un esempio è la totale perdita del logo dell'ex Agenzia del Territorio, elemento basilare per la permanenza di un'identità, anche visiva. Un'altra variabile che è stata tralasciata è la naturale incertezza generata dal processo di cambiamento. Nel caso oggetto di studio, infatti, il personale proveniente dall'ex Agenzia del Territorio ha vissuto sia un'*incertezza strutturale*, riguardante le modifiche al funzionamento interno dell'organizzazione, alla catena di comando, allo stato delle unità di lavoro, alle politiche e alle pratiche organizzative (Buono e Bowditch, 1989), ma soprattutto un'*incertezza strategica*, riferita ai problemi a livello organizzativo, come le ragioni del cambiamento, la pianificazione e la direzione della futura organizzazione, la sua sostenibilità (Bordia *et al.*, 2004). Un ulteriore elemento sottovalutato è stata la *percezione di mancanza di controllo*, da parte dei colleghi dell'ex Agenzia del Territorio, esercitata sul loro lavoro. Per percezione di controllo Greenberger e Strasser (1986) intendono la convinzione che un individuo ha relativamente alla sua possibilità di determinare un cambiamento nella direzione la lui desiderata. Specialmente in contesti di cambiamento organizzativo, la percezione di controllo correla positivamente con la possibilità di prevedere e gestire il cambiamento (Ashforth, 2001), mentre correla negativamente con l'ansia, la preoccupazione psicologica, l'impotenza percepita e la diminuzione delle performance lavorative (Bordia *et al.*, 2004).

In tali contesti, per ridurre l'incertezza è indispensabile una gestione strategica della comunicazione organizzativa, che deve veicolare contenuti certi in modo tempestivo, credibile e affidabile, contribuendo ad aumentare nei dipendenti il controllo personale e

aiutandoli a gestire il cambiamento (Miller, 1981). Questo coinvolgimento dei lavoratori porta benefici di diverso genere come l'accettazione o l'apertura verso il cambiamento e atteggiamenti migliori da parte dei dipendenti (Sagie e Koslowsky, 1996) e riduce lo stress fisico e psicologico (Bordia *et al.*, 2004). Tra le altre leve che supportano il cambiamento organizzativo, infine, secondo diverse ricerche condotte soprattutto in ambito privato, è possibile ritrovare la formazione e le tecniche ad essa collegate e la valutazione delle posizioni con la definizione dei nuovi ruoli (Fiorentino, 2013).

Su queste leve l'Agenzia delle Entrate dovrà investire per gestire le complessità del processo di integrazione, ancora incompiuto, con l'ex Agenzia del Territorio.

La diagnosi "culturale", scaturita da questo studio, potrà inoltre costituire la base per affrontare un ulteriore processo di trasformazione organizzativa che interesserà l'Agenzia, ossia l'accorpamento con Equitalia, previsto dal legislatore, per il prossimo 1° luglio 2017.

BIBLIOGRAFIA

Abbatino G., e Angeletti, S. (2013). *Gestire e valutare le risorse intangibili delle amministrazioni pubbliche*. Rimini: Maggioli Editore.

Agarwal, U. A. (2014). Examining the impact of social exchange relationships on innovative work behaviour: Role of Work Engagement. *Team Performance Management*, 20, 102-120.

Aguinis, H., e Kraiger, K. (2009). Benefits of training and development for individuals and teams, organizations, and society. *Annual Review of Psychology*, 60, 451-474.

Albrow, M. (1991). Burocrazia. In AAVV. (1991), *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Treccani: Roma.

Anderson, N., Potocnik, K., e Zhou, J. (2014). Innovation and Creativity in Organizations: A State-of-the-Science Review and Prospective Commentary. *Journal of*

Ansoff H.I. (1979). *Strategic Management*. Macmillan Press, (trad. it. *Management strategico*. Milano: Etas Libri, 1980).

Argentero P., Cortese G., e Piccardo C. (2009), *Manuale di psicologia del lavoro e delle organizzazioni*. Milano: Cortina Raffaello Editore.

Argyris, C. (1964). *Integrating the individual and the organization*. New York, NY: John Wiley e Sons.

Argyris, C., e Schön, D. (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.

Argyris, C., e Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison Wesley.

Ashforth B.E. (2001). Role transitions in organizational life: An identity-based prospective. *LEA's organizational and management series*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Ashkanasy N. M., Wilderom C. P. M. e Peterson M. F. (2000). *Handbook of organizational culture and climate*. Thousand Oaks CA: Sauge publications.

Attaguile, E. e Di Bella, G. (2015). Il fattore umano nelle organizzazioni da “vincolo” a “risorsa”. In R. D’amico (Ed.), *L’analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. Vol. III*, 133-170. Milano: Franco Angeli.

Avallone, F., e Bonaretti, M. (2003). *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.

Avallone F., e Farnese M. L. (2005). *Culture organizzative. Modelli e strumenti di intervento*. Milano: Guerini e Associati.

Avallone, F., e Paplomatas, A. (2005). *Salute organizzativa*. Milano: Cortina.

Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: Freeman.

Bandura, A. (2001). Social cognitive theory: An agentic perspective. *Annual Review of Psychology*, 52, 1, 1-26.

Barbaranelli, C. (2007). *Analisi dei dati: tecniche multivariate per la ricerca psicologica e sociale*. Milano: LED Edizioni Universitarie.

Barbaranelli, C., e D'Olimpio, F. (2007). *Analisi dei dati con SPSS vol. 1. Le analisi di base*. Milano: LED Edizioni Universitarie.

Barbour R. e Kitzinger J., (1999). *Developing Focus Group Research: Politics, Theory and Practice*. Thousand Oaks CA: Sauge publications.

Bartunek, J. M. , e Moch, M. K. (1987). First order, second order, and third order change and organization development interventions: A cognitive approach. *Journal of Applied Behavioral Science*, 23, 483-500

Barus-Michel, J., Enriquez, E., e Lévy, A. (a cura di) (2005). *Dizionario di psicopsicologia*. Milano: Raffaello Cortina Editore.

Bassanini, F. (2010). Vent'anni di riforme del sistema italiano (1990 – 2010). *Journal of European Economic History*, 1, 23-50.

Bateman, T. S., e Crant, J. M. (1993). The proactive component of organizational behaviour: A measure and correlates. *Journal of Organizational Behaviour*, 14, 103-118.

Battaglio, P. R., e Condrey S. E. (2009). Reforming public management: Analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 689–707.

Bauman, Z. (1999). *La società dell'incertezza*. Bologna: Il Mulino.

Beckard, R. e Harris, R. T. (1977). *Organizational Transition: Managing Complex Change*. Addison Wesley, Reading, Mass.

Bellotto, M., e Trentini, G. (2000). *Culture organizzative e formazione*. Milano: Franco Angeli.

Beck, U. (1999). *Che cosa è la globalizzazione*. Roma: Carocci.

Bennis, W. G. (1966). *Changing organizations*. New York, NY: McGraw-Hill.

Bennis, W.G. (1972). *Lo sviluppo organizzativo*. Milano: Etas Libri.

Bennis, W. G. (2010). *The essential Bennis*. New York, NY: Wiley.

Bennis, W. W. (2010). *Learning to lead*. New York, NY: Basic Books

Bennis, W. G., Benne, K. D., e Chin, R. (1969). *The Planning of Change*. New York: Rinehart and Winston.

Bertolino, M., Truxillo, D. M., e Fraccaroli, F. (2011). Age as moderator of the relationship of proactive personality with training motivation, perceived career development from training, and training behavioral intentions. *Journal of Organizational Behavior*, 32, 2, 248-263.

Bonaretti, M. e Testa, P. (2004). Un'agenda per migliorare le relazioni nel lavoro pubblico: nuove proposte per la gestione del personale e la contrattazione integrativa. *Risorse Umane*, 2, 118-130.

Bonazzi, G. (2008). *Storia del pensiero organizzativo*. Milano: Franco Angeli.

Bordia P., Hobman E., Jones E., Gallois C., e Callan V. (2004). Uncertainty during organizational change: types, consequences, and management strategies. *Journal of Business and Psychology*, 18, 4, 507-532.

Borgogni L. (2001). *Efficacia organizzativa. Il contributo della teoria sociale cognitiva*

Bradley, L., e Parker, R. (2006). Do Australian public sector employees have the type of culture they want in the era of new public management?. *Australian Journal of Public Administration*, 65, 1, 89-99.

Brettel, M., e Cleven, N. J. (2011). Innovation culture, collaboration with external partners and NPD performance. *Creativity and Innovation Management*, 20, 4, 253-272.

Brewer, J., e Hunter, A. (1989). *Multimethod research: A synthesis of styles*. Newbury Park: Sage Publications.

Brown, K., e Osborne, S. P. (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. London, UK: Routledge.

Bruschi, A. (1999). *Metodologia delle scienze sociali*. Milano: Mondadori.

- Bucci P., Lenci P., e Passaglia G (2009). La grande riforma della Pubblica Amministrazione. *ISS - Innovazione, Semplificazione, Soluzioni*, 11-23.
- Buono, A.F., e Bowditch, J.L. (1989). *The Human Side of Mergers and Acquisitions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burke W.W. (2010). *Il cambiamento organizzativo. Teoria e pratica*. Milano: Franco Angeli.
- Burke, W., e Hornstein, H. (1972). *The social technology of organization development*. Fairfax: Learning Resources.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York. Harper & Row
- Burnes, B. (2009). *Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics*. Harlow: Prentice Hall.
- Butera F. (1990). *Il castello e la rete*. Milano: Franco Angeli.
- Cameron, K. S., e Quinn, R. E. (2005). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*. New York: John Wiley e Sons.
- Carli, R., e Paniccia, R. M. (1999). *Psicologia della formazione*. Bologna: Il Mulino.
- Ceppatelli M.G. (2000). *Gestione del cambiamento. L'analisi dei processi aziendali*, Padova: Cedam.
- Cesaria, R. (1996). Innovazioni organizzative ed esigenze di comunicazione. *Sviluppo & Organizzazione*, 159.
- Checkland, P. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. New York: John Wiley and Sons.
- Clark, S. M., Gioia, D. A., Ketchen, D. Jr., & Thomas, J. B. (2010). Transitional identity as a facilitator of organizational identity change during a merger. *Administrative Science Quarterly*, 55, 397-438
- Coyle-Shapiro, J. A., e Shore, L. M. (2007). The employee-organization relationship: Where do we go from here?. *Human Resource Management Review*, 17, 2, 166-179.
- Comacchio A., e Scapolan A. (2008). L'innovazione di prodotto e processo nelle piccole imprese metalmeccaniche: caratteristiche e relazioni con le performance aziendali. *Quaderni sull'artigianato*, 46, 250-275.

Cropanzano, R., Prehar, C. A., e Chen, P. Y. (2002). Using social exchange theory to distinguish procedural from interactional justice. *Group e Organization Management*, 27, 3, 324-351.

Crozier, M. (1969). *Il fenomeno burocratico*. Milano: Etas Libri.

Crozier M. (1990). *L'impresa in ascolto*. Milano: Il Sole 24 Ore libri.

Crozier, M. e Friedberg, E. (1978). *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*. Milano: Etas Libri.

Daft R.L., e Noe R.A., (2001). *Organizational behaviour*, Fort Worth: Harcourt College Publishers.

De Brentani, U. e Kleinschmidt, E.J. (2004). Corporate culture and commitment: Impact on performance of international new product development programs. *Journal of Product Innovation Management*, 21, 5, 309-33.

De Carlo, N.A. (2013). L'azienda positiva: Performance organizzative e sistemi antifragili. In N.A. De Carlo, A. Falco, e D. Capozza (Eds.), *Stress, benessere organizzativo e performance. Valutazione e Intervento per l'Azienda Positiva*, 35-57. Milano: Franco Angeli.

Dell'Aringa, C., Della Rocca, G. (1999). *Razionalizzazione e relazioni industriali nella Pubblica Amministrazione*, Milano: Franco Angeli.

De Simone, S., e Marini, F. (2005). *La dimensione psicologica della formazione. Teorie e contesti applicativi*. Cagliari: Cuec.

De Vries, M. F. K., e Miller, D. (1986). Personality, culture, and organization. *Academy of Management Review*, 11, 2, 266-279.

Deetz, S. (2004). *The future of the discipline: the challenges, the research and the social contribution*. Oaks, CA: SAGE

Denzin, N.K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.

Dweck, C. S. (1999). *Self-theories: Their role in motivation, personality, and development*. Ann Arbor, MI: Psychology Press.

Dweck, C. S., e Leggett, E. L. (1988). A social-cognitive approach to motivation and personality. *Psychological Review*, 95, 2, 256-273.

Eiglier, P., e Langeard, E. (2000). *Il marketing strategico dei servizi*. Milano: McGraw Hill.

Eldrod II, P. D., e Tippett, D. D. (2002). The “death valley” of change. *Journal of Organizational Change Management*, 15, 3, 273–291.

Enriquez E. (1970). I tipi di strutture decisionali, in AAVV, *Les problèmes de gestion des entreprises*, Paris: Dunod.

exchange. *Journal of Applied Psychology*, 87, 3, 590–598.

Falletta, P. (2010). Profili della dirigenza pubblica nell’esperienza delle democrazie occidentali. In V. Antonelli e A. La Spina (Eds.), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, 105-128 Roma: Luiss University Press.

Faraci F., e Musso P. (2013). La valutazione dei modelli di equazioni strutturali, in *I modelli di equazioni strutturali*. Milano: Led, 111-150.

Farh J. L., Zhong C. B., e Organ, D. W., (2004). Organizational citizenship behavior in the People's Republic of China. *Organization Science*, 15, 2, 241-253.

Fiorentino R. (2013). *Il change management nei processi di integrazione aziendale*. Roma: Aracne editore.

Fuqua, D. R. e Kurpius, D. J. (1993). Conceptual Models in Organizational Consultation. *Journal of Counsel and Development*, 71, 6, 607-618.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. New York: Pitman,.

Gabrielli, G. (2006). (a cura di) *Conoscenza, apprendimento, cambiamento. La gestione dei programmi di knowledge e change management*. Milano: Franco Angeli.

Gagliardi P. (1986). *Le imprese come culture*. Torino: Isedi.

Galardi A. (2008). *Parole per cambiare. La comunicazione organizzativa del cambiamento*. Milano: Vita e Pensiero.

Galgano, A. (1990). *La qualità totale*. Milano: Il Sole-24 ore Libri.

Galgano, A. (1994). *I sette strumenti della qualità totale*. Milano: Il sole-24 ore libri.

Garzella S. (2005). *Il sistema d’azienda e la valorizzazione delle potenzialità inesprese*. Torino: Giappichelli.

George, J. M., e Zhou, J. (2002). Understanding when bad moods foster creativity and good ones don't: the role of context and clarity of feelings. *Journal of Applied Psychology*, 87, 4, 687-697.

Goleman, D. (1997) *Intelligenza emotiva*. Milano: Rizzoli

- Gouldner, A. W. (1960). The norm of reciprocity: A preliminary statement. *American Sociological Review*, 161-178.
- Greenberger D., e Strasser S. (1986). Development and applications of a model of personal control in organizations. *Academy of Management Review*, 11, 1, 164-177.
- Gronroos, C. (1994). *Management e marketing nei servizi*. Torino: ISEDI.
- Guldenmund, F. W. (2000). The nature of safety culture: A review of theory and research. *Safety Science*, 34, 1, 215-257.
- Hatch M. (1997), *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University.
- Heider F. (2000). *Psicologia delle relazioni interpersonali*. Bologna: Il Mulino.
- Heron, J. (1996). *Co-operative Inquiry: Research into the Human Condition*. London: Sage Publications.
- Herzberg, F. (1966). *Work and the nature of man*. Cleveland: World Publishing Company.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: international differences in work-related values*. London: Sage.
- Hogg, M.A. (2000). Subjective uncertainty reduction through self-categorisation: A motivation theory of social identity processes. In W., Stroebe, e M. Hewstone (a cura di), *European Review of Social Psychology*.
- House, B. (1988). Power and personality in complex organizations. In B. M. Staw e L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*, 10, 305-358. Greenwich, CT: JAI Press
- Iannuzzi, E., Mastroberardino, P., Cortese, F., e Morriello, D. (2013). Processi isomorfici, innovazione e cambiamento. *Atti del XXV Convegno annuale di Sinergie. L'innovazione per la competitività delle imprese*.
- Invernizzi, E. (2000). *La comunicazione organizzativa. Teorie, modelli e metodi*. Milano: Giuffrè
- Invernizzi, E. (2001) (a cura di) *Relazioni pubbliche, le competenze, le tecniche e i servizi di base*. Milano: McGraw-Hill.
- George, J. M., e Jones, G. R. (2002). *Understanding and Managing Organizational Behavior*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall International.
- Grundy, T. (1993). *Managing Strategic Change*. London: Kogan Page.

- Jaques, E. (1951). *The Changing Culture of Factory*. London: Tavistock.
- Jamrog, J., Vickers, M. e Bear, D. (2006). Building and sustaining a culture that supports innovation. *Human Resource Planning*, 29, 3, 9-19.
- Janssen, O. (2000). Job demands, perceptions of effort-reward fairness, and innovative work behavior. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 73, 287-302.
- Janssen, O., Van de Vliert, E., e West, M. (2004). The bright and dark sides of individual and group innovation: A special issue introduction. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 2, 129-145.
- Jick, T. D. (1983). *Managing Change: Cases and Concepts*. Boston: Irwin.
- Kanter, R. M. (1983). *The change masters: Innovation for productivity in the American corporation*. New York: Simon & Schuster.
- Kaneklin, C., e Olivetti Manoukian, F. (1990). *Conoscere l'organizzazione. Formazione e ricerca psicosociologica*. Roma: Carocci.
- Kaneklin, C., e Scaratti, G. (a cura di) (1998). *Formazione e narrazione*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, 33, 4, 692-724.
- Katz, D. (1964). Motivational basis of organizational behaviour. *Behavioural Science*, 9, 131-146.
- Katz, D., e Kahn, R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: John Wiley e Sons.
- Keller, R. T. (2012). Predicting the performance and innovativeness of scientists and engineers. *Journal of Applied Psychology*, 97, 1, 225-233.
- Kernaghan, K. (2011). Getting engaged: Public-service merit and motivation revisited. *Canadian Public Administration*, 54, 1, 1-21.
- Killmann, R.H., Saxton, M. J., Serpa R. (a cura di) (1986). *Gainig control of the corporate culture*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kirkcaldy, B. D., e Martin, T. (2000). Job stress and satisfaction among nurses: individual differences. *Stress Medicine*, 16, 2, 77-89.
- Kirkcaldy, B. D., e Siefen, G. (1991). Occupational stress among mental health professionals. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 26, 5, 238-244.

- Kitchell, S. (1995). Corporate culture, environmental adaptation, and innovation adoption: A qualitative/quantitative approach. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 23, 195–205.
- Kotter, J. P. (1999). Ma cosa fanno, davvero, i leader? In G. P. Quaglino, *Leadership*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Kotter, J. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73, 2, 59–67.
- Kotter, J. P. (1990). What leaders really do. *Harvard Business Review*, 68, 3, 103-111.
- Kreitner, R., e Kinicki A. (2004). *Comportamento Organizzativo. Dalla teoria all'esperienza*. Milano: Apogeo.
- Kroeber, A. L., e Kluckhohn C. (1952). *Culture: A Critical review of concepts and definitions*. Cambridge: MIT Press.
- La Spina, A. (2010). La dirigenza pubblica italiana davanti alle sfide del ventunesimo secolo. In A. Antonelli, e A. La Spina (Eds.), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, 253-267. Roma: Luiss University Press.
- Lægreid, P., Roness, P. G., e Verhoest, K. (2011). Explaining the innovative culture and activities of state agencies. *Organization Studies*, 32, 10, 1321-1347.
- Lancia, F. (2004). *Strumenti per l'analisi dei testi: Introduzione all'uso di T-Lab*. Milano: FrancoAngeli.
- Lau, C. M., e Ngo, H. Y. (2004). The HR system, organizational culture, and product innovation. *International Business Review*, 13, 6, 685-703.
- Lawrence, P. R. (1954). How to deal with resistance to change. *Harvard Business Review*, 32, 3, 49-57
- Lewin, K. (1943). Defining the “Field at a Given Time”. *Psychological Review*, 50, 292-310.
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social science*. New York: Harper e Row.
- Lewin, K. (1972). *I conflitti sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Li, N., Liang, J., e Crant, M. J. (2010). The role of proactive personality in job satisfaction and Organizational Citizenship Behaviour: A relational perspective. *Journal of Applied Psychology*, 95, 395–404.
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York, NY: McGraw-Hill

Lindblom, K. M., Linton, S. J., Fedeli, C., e Bryngelsson, I. (2006). Burnout in the Working Population: Relations to Psychosocial Work Factors. *International Journal of Behavioral Medicine*, 13, 1, 51-59.

Lippitt, R., Watson, J., e Westley, B. (1958). *The Dynamics of Planned Change*. New York: Harcourt, Brace and World.

Lleras, C. (2005). Path analysis. *Encyclopedia of Social Measurement*, 3, 25-30.

Louis, M. R. (1983). Organizations as culture-bearing milieux, in L. R. Pondy et al. *Organizational Symbolism*. Greenwich: JAI Press.

Luccio, R. (2005). *Ricerca e analisi dei dati in psicologia*. Bologna: Il Mulino.

Lussier, R. N. (2006). *Management fundamentals: Concepts, applications, skill development*. Mason, OH: Thomson South-Western.

Luecke, R. (2003). *Managing Change and Transition*. Boston: MA Harvard Business School Press.

Magnusson, M. e Martini, A. (2008). Dual organizational capabilities: From theory to practice – the next challenge for continuous innovation. *International Journal of Technology Management*, 42, 1/2, 1-19.

Management, 40, 5, 1297-1333.

Maimone, F. (2006). “Sviluppare il capital sociale interno dell’organizzazione. Il caso del Comune di Trani. *Personale e lavoro*, 495, 10, 25-32

Maimone, F. (2006). Sistemi produttivi locali, distretti industriali e gestione della conoscenza: prospettive evolutive del modello. In P. A. Malizia (a cura di) *Società locali, azioni e fattori situati*. Roma: Aracne, 87-104.

Maimone, F. (2007). Il people management nelle organizzazioni multiculturali, Il caso Agenzia Spaziale Europea – *FOR Rivista per la formazione*.

Maimone, F. (2007). Management e differenze culturali: verso un modello europeo. In G. Spagnuolo (a cura di) *Il magico mosaico dell'interculturalità. Teorie, mondi e esperienze*. Milano: Franco Angeli, 69-76.

Maimone, F. (2010). *La comunicazione organizzativa. Comunicazione, relazioni e comportamenti organizzativi nelle imprese, nella PA e nel no profit*. Milano: Franco Angeli Editore.

Maimone, F. (2010). *Dalla rete al silos. Modelli e strumenti per comunicare e gestire la conoscenza nelle organizzazioni flessibili*. Milano: Franco Angeli Editore.

- Martin J., e Siehl C. (1983). Organizational culture and counterculture: An uneasy symbiosi. *Organizational Dynamics*, 12, 2, 62-54.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. New York, NY: Harper and Row.
- Maslow, A. H. (1962). *Towards a Psychology of Being*. Princeton: D. Van Nostrand Company.
- Mayo, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mazzara, B. (2002). *Metodi qualitativi in psicologia sociale*. Roma: Carocci.
- Mazzei A. (2004). *Comunicazione e reputazione nelle Università*. Milano: Franco Angeli.
- Mazzei A. (2006). (a cura di) *Comunicazione d'impresa*. Milano: IULM.
- McClelland, D. (1953). *The achievement motive*. New York, NY: Appleton Century Crofts, Inc.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Menon, S. T. (2001). Employee Empowerment: An Integrative Psychological Approach. *Applied Psychological: An International Review*, 50, 1, 153-180.
- Mercurio, R., e Martinez, M. (2009). *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*. Milano: Franco Angeli.
- Merlyn, V., e Parkinson, J. (1995). *Il cambiamento organizzativo nell'information technology: la vision per processi per lo sviluppo efficace dei sistemi informatici*. Milano: Franco Angeli.
- Merton, R. K. (1970). *Teoria e struttura sociale. Vol. 3. Sociologia della conoscenza*. Bologna: Il Mulino.
- Meyer, J. P., Allen, N. J., e Smith, C. A. (1993). Commitment to organizations and occupations: extension and test of a three component conceptualization. *Journal of Applied Psychology*, 78, 538-551.
- Meyer, J. P. e Allen, N. J. (1997), *Commitment in the workplace: theory, research, and application*. London: Sage.

Miglioretti, M., Vecchio, L., e Romano, D. (2009). Salute organizzativa e qualità del servizio: riflessioni a partire da un'indagine presso il personale tecnico-amministrativo dell'Università di Milano-Bicocca. *Risorsa Uomo*, 15, 4, 387-399.

Miles, R. E. (1965). Human relations or human resources?. *Harvard Business Review*, 43, 4, 148–157.

Milliken, F. J. (1987). Three types of perceived uncertainty about the environment: State, effect, and response uncertainty. *Academy of Management Review*, 30, 91-109.

Milesi P. (2008). Identificazione organizzativa e comunicazione verticale in una fusione aziendale. In A. Galardi (a cura di), *Parole per cambiare. La comunicazione organizzativa del cambiamento*. Milano: Vita e Pensiero.

Miller S. M. (1981). Predictability and human stress: Toward a clarification of evidence and theory. *Advances in Experimental Social Psychology*, 14, 203-256.

Mittleton-Kelly, E. (2003). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: the Application of Complexity Theory to Organizations*. London: Pergamon.

Molteni, M. (2004). *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*. Milano: Vita e Pensiero.

Morgan G. (1997). *Images. Le metafore dell'organizzazione*. Milano: Franco Angeli.

Morrison, E. W. (2011). Employee voice behavior: Integration and directions for future research. *The Academy of Management Annals*, 5, 1, 373-412.

Morrison, E. W., e Phelps, C. C. (1999). Taking charge at work: Extrarole efforts to initiate workplace change. *Academy of Management Journal*, 42, 403–419.

Moynihan, D. P., e Landuyt, N. (2009). How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. *Public Administration Review*, 69, 6, 1097-1105.

Muthén B., e Kaplan D. (1985). A comparison of some methodologies for the factor analysis of non-normal Likert variables. *British journal of Mathematical and Statistical Psychology*.

Naranjo-Valencia, J. C., Jiménez-Jiménez, D., e Sanz-Valle, R. (2011). Innovation or imitation? The role of organizational culture. *Management Decision*, 49, 1, 55-72.

Neves, P., e Eisenberger, R. (2014). Perceived organizational support and risk taking. *Journal of Managerial Psychology*, 29, 2, 187-205.

Noe, R. A. (2010). *Employee Training e Development*. Boston, MA: McGraw-Hill/Irwin.

Noe, R. A., Wilk, S. L., Mullen, E. J., e Wanek, J. E. (2014). Employee Development: Issues in Construct Definition and Investigation of Antecedents. In J. K. Ford, S.W. J. Kozlowski, K. Kraiger, E. Salas, e M. S. Teachout (Eds.), *Improving Training Effectiveness in Work Organizations*, Mahwah, 153-89. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

O'Donnell O.,e Boyle R., (2008). *Understanding and managing organizational culture*. Dublin: Institute of Public Administration.

Ohly, S., e Fritz, C. (2010). Work characteristics, challenge appraisal, creativity, and proactive behavior: A multi-level study. *Journal of Organizational Behavior*, 31,4, 543-565.

Ongaro, E. (2011). The role of politics and institutions in the Italian administrative reform trajectory. *Public Administration*, 89, 3, 738-755.

Parker, R., e Bradley, L. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13, 2, 125-159.

Quattrone, P., e Hopper, T. (2001). What does organizational change mean? : Speculations on a taken for granted category. *Management Accounting Research*,12, 4, 403-435.

Paulus, P. B. (2002). Different ponds for different fish: A contrasting perspective on team innovation. *Applied Psychology: An International Review*, 51, 394 –399

Pelizzoni, B., e Minchillo, F. (2007). *I circoli di ascolto organizzativo*. Roma: Rubettino Editore.

Perry, J. L., Hondeghem, A., e Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70, 5, 681-690.

Pettigrew, A. M. (1979). On studying organizational culture. *Administrative Science Quarterly*, 24, 570-581.

Piccardo C. (1992). L'approccio culturale e la gestione del personale. *Manuale di gestione del personale* (a cura di G. Costa). Torino: Utet.

Piccardo C., Colombo L. (2007). *Governare il cambiamento*. Milano: Raffaello Cortina Editore.

Piccardo, C., e Benozzo, A. (2010). Verso una definizione complessa di ricerca-azione. In C. Kaneklin, C. Piccardo e G. Scaratti (a cura di), *La ricerca-azione. Cambiare per conoscere nei contesti organizzativi*. 1-28. Milano: Raffaello Cortina Editore.

Piccardo, C., Benozzo, A., e Gatti, P. (2006). Decostruendo e ricostruendo l'idea di validità nella ricerca azione. *Risorsa Uomo*, 12, 2-3, 158-171.

Pollit C., e Bouckaert G. (2002). *La riforma del management pubblico*. Milano: Università Bocconi Editore.

Pollitt, C. (2011). Innovation in the public sector: An introductory overview. In V. Bekkers, J. Edelenbos, e B. Steijn (Eds.), *Innovation in the public sector*, 35-43. New York: Palgrave MacMillan.

Pollitt, C., e Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: NPM, governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Pratt M.G. (2001). Social identity dynamics in modern organizations: An organizational psychology/organizational behavior perspective, in M. Hogg , D.J. Terry (a cura di). *Social identity processes in organizational contexts*, Psychology Press.

Quaglino, G. P. (1985). *Fare formazione*. Bologna: Il Mulino.

Quaglino, G. P. (1990). *Appunti sul comportamento organizzativo*. Torino: Tirrenia Stampatori.

Quaglino, G. P., (1998). *Il processo di formazione: dall'analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati*. Milano: Franco Angeli.

Quinn R.E. (2004). *Building the bridge as you walk on it: A guide for leading change*, CA: Jossey-Bass.

Radichchi D., (2014). Cultura d'impresa e gestione del cambiamento: analisi e riorientamento dei valori e della cultura organizzativa. *Gentes*, 1, 1, 135-142.

Raja, U., e Johns, G. (2010). The joint effects of personality and job scope on in-role performance, citizenship behaviors, and creativity. *Human Relations*, 63, 981–1005.

Raniolo, F. (2015). Le altre prospettive per l'analisi delle pubbliche amministrazioni: la prospettiva «burocratica». In R. D'Amico (Ed.), *L'analisi della pubblica amministrazione: Teorie, concetti e metodi. Vol. I*, 212-275. Milano: Franco Angeli.

Rapoport, R. (1970). Three dilemmas in action research. *Human Relations*, 23, 6, 499-513.

Rebora G., e Minelli E. (2007). *Change management. Come vincere la sfida del cambiamento in azienda*. Milano: Etas Libri.

Reigle, R. F. (2001). Measuring organic and mechanistic cultures. *Engineering Management Journal*, 13, 4, 3-8.

Rice, A.K. (1974). *L'impresa e il suo ambiente*. Milano: Franco Angeli.

Richards, L. (2005). *Handling qualitative data: A practical guide*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Rieley, J. B., e Clarkson, I. (2001). The impact of change on performance. *Journal of Change Management*, 2, 2, 160–172.

Robbins, S. P. (1987), *Comportamiento organizacional*. Nacualplan de Juarez: Prentice-Hall, 334-353

Russo, S. e Silvestri, G. (2012). *Pubblica amministrazione, innovazione e cambiamento organizzativo. Il caso Agenzia delle entrate*. Roma: Aracne Editrice.

Sagie, A., e Koslowsky, M. (1996). Decision type, organizational control, and acceptance of change: an integrative approach to participative decision making. *Applied Psychology: An International Review*, 45, 85-92.

Santisi, G. (2015). La prospettiva «organizzativa»: organizzazione e soggettività dalle teorie classiche agli approcci decisionali. In R. D'Amico (Ed.), *L'analisi della pubblica amministrazione: Teorie, concetti e metodi. Vol. I*, 276-310. Milano: Franco Angeli.

Santisi, G. e Ramaci, T. (2015). La cultura ed il clima nell'analisi organizzativa. In R. D'Amico (Ed.), *L'analisi della pubblica amministrazione: Teorie, concetti e metodi. Vol. III*, 171-200 Milano: Franco Angeli.

Santoro, P. (2012). La prospettiva "organizzativa": dall'industria alle organizzazioni complesse. In R. D'Amico (Ed.), *L'analisi della pubblica amministrazione: Teorie, concetti e metodi. Vol. II*, 113-142. Milano: Franco Angeli.

Santoro G.M., e Di Raco, A. (1996). *Il manuale della comunicazione interna*. Milano: Guerini e Associati.

Scaglioni, A. (2013). *Essere manager nella pubblica amministrazione : esperienze di dirigenti in Regione Lombardia 1995-2013*. Milano: Eupolis Lombardia.

Scaletti, A. (2010). L'evoluzione dell'approccio manageriale allo studio della Pubblica Amministrazione. In A. Scaletti (ed.), *Il controllo economico delle aziende dei sistemi sanitari regionali*, Torino: Giappichelli Editore.

Schaufeli, W. B., Salanova, M., González-Romá, V., e Bakker, A. B. (2002). The measurement of engagement and burnout: A two sample confirmatory factor analytic approach. *Journal of Happiness Studies*, 3, 1, 71-92.

Schaufeli, W.B. (2014). What is engagement?. In C. Truss, R. Delbridge, K. Alfes, A. Shantz, e E. Soane. (Eds.). *Employee engagement in theory and practice*, 15-35. London: Routledge.

Schedler, K., e Proeller, I. (2007). Public management as a cultural phenomenon. Revitalizing societal culture in international public management research. *International Public Management Review*, 8, 1, 186-194.

Schein E.H. (1985). *Organizational culture and leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, (trad. it. *Cultura d'azienda e leadership*, Roma: Guerini e Associati, 1990).

Schein, E. H. (1990). Organizational culture. *American Psychologist*, 45, 109-119.

Schein E. H. (2000). *Cultura d'impresa*, Milano: Raffaello Cortina Editore.

Schein, E. H. (2006). *Organizational culture and leadership* (Vol. 356). New York, NY: John Wiley e Sons.

Schermerhorn, J. R., Hunt, Jr.J. G., e Osborn, R. N. (1997). *Organizational Behavior*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Schyns, B. (2004). The influence of occupational self-efficacy on the relationship of leadership behavior and preparedness for occupational change. *Journal of Career Development*, 30, 4, 247-261.

Schweiger, D. M., e Denisi, A. S. (1991). Communication with employees following a merger: A longitudinal field experiment. *Academy of Management Journal*, 24, 110-135

Selznick, P. (1949). *Tva and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organizations*. Berkeley: University of California Press.

Selznick P. (1976). *La leadership nelle organizzazioni: un'interpretazione sociologica*. Milano: Franco Angeli.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. London: Random House Business Books.

Shin, S. J., e Zhou, J. (2003). Transformational leadership, conservation, and creativity: Evidence from Korea. *Academy of Management Journal*, 46, 6, 703-714.

Shin, S. J., Kim, T. Y., Lee, J. Y., e Bian, L. (2012). Cognitive team diversity and individual team member creativity: A cross-level interaction. *Academy of Management Journal*, 55, 1, 197-212.

Shore, L. M., Tetrick, L. E., Lynch, P. e Barksdale, K. (2006). Social and economic exchange: construct development and validation. *Journal of Applied Social Psychology*, 36, 4, 837-67.

Sicca, L. (2001). *La gestione strategica dell'impresa. Concetti e strumenti*. Padova: Cedam.

Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28, 339-358

Stock, G. N., McFadden, K. L., e Gowen, C. R. (2007). Organizational culture, critical success factors, and the reduction of hospital errors. *International Journal of Production Economics*, 106, 2, 368-392.

Sofer, C. (1973). *L'organizzazione dal vivo*. Milano: Franco Angeli.

Sulea, C., Virga, D., Maricutoiu, L. P., Schaufeli, W., Dumitru, C. Z., e Sava, F. A. (2012). Work engagement as mediator between job characteristics and positive and negative extra-role behaviors. *The Career Development International*, 17, 188-207.

Tabet G. (2002). Spunti critici sulla natura delle agenzie fiscali. *Rassegna tributaria*.

Tanese A. (1999). Sviluppare le capacità di apprendimento organizzativo nelle aziende sanitarie, *Mecosan*, n. 29.

Tanese A. (2001). L'efficacia del cambiamento organizzativo, in M. Bergamaschi. *L'organizzazione nelle aziende sanitarie*. Milano: McGraw Hill.

Taris, T. W. (2006). Is there a relationship between burnout and objective performance? A critical review of 16 studies. *Work e Stress*, 20, 4, 316-334.

Taylor, F.W. (1967). *L'organizzazione scientifica del lavoro*. Milano: Etas libri

Taylor, J. (2013). Goal setting in the Australian public service: Effects on psychological empowerment and organizational citizenship behavior. *Public Administration Review*, 73, 3, 453-464.

Taylor, J., Flanagan, A. J., Cheney, G., e Seibold, D. R. (2000). Organizational communication research: Key moments, central concerns, and future challenges. In W. Gudykunst (Ed.), *Communication Yearbook 24*, 99-137. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Taylor, P. e Hirst, J. (2001). Facilitating effects change and continuous improvement. The Mortgage Express way. *Journal of Change Management*, 2, 1, 67-71.

Thompson, J. D. (2011). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory. Vol. 1*. New Brunswick, London: Transaction publishers.

Tomassini, M. (2014). Sviluppare le competenze comportamentali nelle organizzazioni pubbliche. In AAVV. (Eds.), *16° rapporto sulla formazione nella PA*. Reterieved from <http://portaledellaformazione.sspa.it/>

Trice, H. M., e Beyer, J. (1993). *The culture of work organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Trist, E. L., Higgin, G. W., Murray, H., e Pollock, A. B. (1963). *Organizational choice*. London: Tavistock.

Tronti, L. G. (2010). Capitale umano e pubblica amministrazione. Spunti analitici e questioni aperte. In S. Fadda e P. Tridico (Eds.), *Il lavoro pubblico per la modernizzazione della pubblica amministrazione. Riflessioni a margine del decreto legislativo 150/2009*, Roma: UniversItalia.

Usai, A., e Pilati, M. (2001). La nuova valutazione della performance individuale: conseguenza o causa della flessibilità organizzativa. In G. Costa (a cura di) (2001), *Flessibilità e performance. L'organizzazione aziendale tra old e new economy*, Torino: Isedi.

- Valentino, C. L. (2004). The role of middle managers in the transmission and integration of organizational culture. *Journal of Healthcare Management*, 49, 6, 393-404.
- Van de Walle, S., e Hammerschmid, G. (2011). The impact of the New Public Management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors. *Administrative Culture*, 12, 2, 189-209.
- Van Mannen J. (1988). *Tales of Field and Writing Ethnography*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Van Maanen, J., e S. R. Barley (1985). Cultural Organization: Fragments of a Theory in P. J. Frost, L. F. Moore, M. R. Louis, C. C. Lundberg e J. Martin. *Organizational Culture*. Beverly Hills, Sage: 31-53.
- Verhoest, K., Verschuere, B., e Bouckaert, G. (2007). Pressure, legitimacy, and innovative behavior by public organizations. *Governance*, 20, 3, 469-497.
- Vigoda-Gadot, E., e Meiri, S. (2008). New Public Management values and personorganization fit: A socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. *Public Administration*, 86, 1, 111–131.
- Vigoda-Gadot, E., Eldor, L., e Schohat, L. M. (2013). Engage them to public service conceptualization and empirical examination of employee engagement in public administration. *The American Review of Public Administration*, 43, 5, 518-538.
- Visser, M., e Van der Togt, K. (2015). Learning in public sector organizations: A theory of action approach. *Public Organization Review*, 1-15.
- Wallach, E. J. (1983). Individuals and organizations: The cultural match. *Training and Development Journal*, 37, 2, 28-35.
- Walton, R.E. e Lawrence, P.R. (1985). *Human Resource Management: Trends and challenges*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Wayne, S. J., Shore, L. M., Bommer, W. H., e Tetrick, L. E. (2002). The role of fair treatment and rewards in perceptions of organizational support and leader–member
- Weber, M. (1958). *Il metodo delle scienze storico-sociali*. Torino: Einaudi.
- Weber, M. (1961). *Economia e società*. Milano: Edizioni comunità.
- Weber, M. (1968). Basic Sociological Terms. In G. Roth e C. Wittich (Eds.), *Economy and Society*, 3-62. Berkeley: University of California Press

- Weick K. (1993). *Organizzare la psicologia sociale dei processi organizzativi*. Torino: Isedi.
- Weick K. E., e Quinn R. E (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50, 1-705.
- Wikhamn, W., e Hall, A. T. (2012). Social Exchange in a Swedish Work Environment. *International Journal of Business and Social Science*, 3, 23, 56-64.
- Wright, P. M., Gardner, T., Moynihan, L. M. e Allen, M. (2005). The HR performance relationship: Examining causal direction. *Personnel Psychology*, 58, 2, 409–446.
- Wyckoff, J. (1995). *Transformation Thinking*, New York: Berkley.
- Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E., e Van Thiel, S. (2014). Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation?. *Public Management Review*, 16, 1, 45-66.
- Yusoff, M. S. B. M. (2005). The public service as a learning organization: the Malaysian experience. *International Review of Administrative Sciences*, 71, 3, 463-474.
- Zammuner, V. L. (2003). *I focus group*. Bologna: Il Mulino.
- Zhou, J., e Hoever, I. J. (2014). Research on workplace creativity: A review and redirection. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1, 1, 333-335.