

Capitolo 4

Casi di cambiamento organizzativo

Cap. 4.1

**CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO E CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE
NELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA: DAGLI UFFICI UNICI DELLE
ENTRATE ALLA AGENZIA DELLE ENTRATE**

di Federico Butera e Maurizio Carbognin

Cap. 4.2

**L'INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA PER IL *POLICY CHANGE*.
IL CASO DEL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E
COESIONE**

di Erica Melloni e Gabriele Pasqui

Libro Verde **Programma Nazionale di Cambiamento** **delle Amministrazioni dello Stato**

Capitolo 4.1.

CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO E CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE NELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA: DAGLI UFFICI UNICI DELLE ENTRATE ALLA AGENZIA DELLE ENTRATE

di Federico Butera e Maurizio Carbognin

Indice

0. Sommario

1. Perché è un caso di successo

2. La storia, la prima fase (cambiamento dei processi e dell'organizzazione)

2.1.. Cambiamento ordinamentale e cambiamento processuale: il ruolo della *leadership* e della rapidità di decisione

2.2. La situazione di partenza

2.3. La progettazione architettuale: il riorientamento degli uffici al servizio

2.4. La progettazione architettuale: la riorganizzazione dell'ufficio come insiemi di sistemi sociotecnici autoregolati (le aree)

3. La storia, la seconda fase: l'istituzione dell'Agenzia

4. Le lezioni apprese

Fonti

0. Sommario

Nel caso delle Entrate cambiamento istituzionale e cambiamento organizzativo si alternano e si rinforzano reciprocamente, lungo un percorso non lineare ma ricorsivo.

La spinta iniziale dell'innovazione amministrativa era venuta da un cambiamento di policy: vi era l'esigenza di un forte recupero dell'evasione fiscale, mediante processi di attivazione della struttura amministrativa, ma ciò richiedeva di cambiare il rapporto con il contribuente, garantendo semplificazione, facilità di accesso alle informazioni, agli uffici e agli adempimenti. Cambiamento di policy e innovazione amministrativa interagiscono e si rinforzano reciprocamente: nel 1999 "debutta" il Modello Unico, una significativa semplificazione degli adempimenti, che avrebbe dovuto essere resa possibile dall'unificazione degli Uffici delle Entrate, rendendo più immediatamente visibile ai contribuenti e agli operatori il senso complessivo dell'operazione.

La trasformazione dell'Amministrazione finanziaria comincia nel 1991, con l'unificazione dell'organizzazione centrale del Ministero delle Finanze, in precedenza articolata per tipo di tributo, e la creazione del Dipartimento delle Entrate (l. 358/91). Nel 2001 essa trova ulteriore impulso nell'istituzione dell'Agenzia delle Entrate. Ma di mezzo vi è un complesso processo di cambiamento organizzativo, una riorganizzazione a 360° che rende possibile l'attuazione della legge 358/91 e prepara il terreno per la costituzione di una Agenzia che realizza bene la propria missione istituzionale.

La legge di unificazione degli Uffici delle Entrate varata nel '91 restò però inattuata per tre anni: si succedevano i convegni ma gli uffici Iva, Imposte Dirette e Catasto continuavano a rimanere entità totalmente separate. Nel 1994 viene avviato da Segretario Generale un "progetto di realizzazione tecnico-organizzativa" dei nuovi Uffici delle Entrate al fine di rendere effettiva la unificazione degli Uffici delle Entrate prevista dalla legge. Questo progetto di Change Management Strutturale, che vede protagonisti i migliori dirigenti dell'Amministrazione che si avvalsero di una consulenza abilitante e non sostitutiva, diviene ben presto un processo di innovazione continua e ridisegno dei processi, macrostrutture, microstrutture, ruoli, competenze, tecnologie di supporto, layout, e soprattutto di stili e cultura del servizio da parte di tutto il personale etc.: si susseguono progetti sperimentali, misurazione dei risultati, generalizzazione di soluzioni organizzative, tecnologiche e gestionali integrate, tecnologie di supporto al front office, comunicazione, formazione.

Il progetto divenne un quadro di riferimento per tutto il sistema, fattore di integrazione tra livelli organizzativi (locale, regionale e centrale), fattore di sviluppo organizzativo e di innovazione della cultura organizzativa. Anche gli schemi organizzativi delle Direzioni regionali e del Dipartimento vennero elaborati secondo la stessa logica e cultura, anche se furono implementati solo in parte fino alla costituzione dell'Agenzia.

Il Decreto del 21 dicembre 1996 n. 700 ha recepito integralmente il modello di organizzazione e gestione progettato e sperimentato in un anno e mezzo.

L'istituzione dell'Agenzia rappresenta la seconda fondamentale tappa del processo di innovazione dell'Amministrazione finanziaria. Essa consente di portare a regime e generalizzare l'innovazione, valorizzando la maggiore autonomia resa possibile dal nuovo modello istituzionale. L'istituzione dell'Agenzia infatti dette al progetto di riorganizzazione degli Uffici delle Entrate e il change management avviato, un impulso risolutivo per la generalizzazione e l'irreversibilità del processo e d'altra parte e al tempo stesso l'avvio rapido e coerente dell'Agenzia fu stato reso possibile dal lavoro di progettazione e sperimentazione realizzato in precedenza.

L'adozione di un progetto tecnologico mirato è stata fondamentale nel processo di innovazione. Il "fisco telematico" ha automatizzato e semplificato milioni di adempimenti, "fidelizzando" gli intermediari e quindi rendendo capillare la struttura di erogazione del servizio, ma anche il controllo di primo livello degli adempimenti. Ciò ha liberato risorse umane in precedenza dedicate ai controlli formali, rendendole disponibili per altre attività: ma l'efficacia della tecnologia è dipesa fortemente dal fatto che la progettazione del servizio aveva già orientato persone e strutture a perseguire un servizio eccellente ai contribuenti..

Fondamentale è stata la capacità di progettazione di presidio del processo di innovazione, garantendo leadership e continuità e cogliendo le opportunità che si presentavano di utilizzare tutte le leve, anche quelle "non canoniche".

Si tratta in sintesi di un caso di innovazione organizzativa realizzata con coerenza e continuità durante il lungo periodo di riforme normative avviato all'inizio degli anni '90.

Gli indicatori corrispondenti alle funzioni istituzionali manifestano trend positivi, senza incrementi nei costi e nel personale. I risultati in termini di recupero dell'evasione fiscale hanno dato luogo ad un extragettito molto consistente. Lo sviluppo delle attività dell'Agenzia avviene in un rapporto con il cliente/utente che vede una profonda trasformazione rispetto alla valutazione corrente di un quindicennio fa (si vedano le indagini di customer satisfaction realizzate annualmente).

1. Perché è un caso di successo.

Il caso in esame è ritenuto unanimemente un caso di successo, uno dei non molti casi di innovazione amministrativa realizzata con coerenza e continuità durante il lungo periodo di riforme normative avviato all'inizio degli anni '90. Vediamo anzitutto di giustificare in modo appropriato tale valutazione.

In primo luogo la valutazione corrisponde ad una serie di indicatori di risultato che manifestano trend positivi.

Le attività corrispondenti alle funzioni istituzionali, per il periodo per il quale i dati sono disponibili e cioè dalla trasformazione dell'Amministrazione in Agenzia, manifestano trend positivi, senza incrementi nei costi e nel personale. Le flessioni dei controlli in alcuni periodi sono determinate dalle politiche dei condoni realizzate nella prima metà del decennio (si vedano tabelle....).

I risultati in termini di recupero dell'evasione fiscale, certamente non attribuibili solo all'opera dell'Agenzia, sono pure noti ed hanno dato luogo ad un extragettito molto consistente.

Lo sviluppo delle attività dell'Agenzia avviene in un rapporto con il cliente/utente che vede una profonda trasformazione rispetto alla valutazione corrente di un quindicennio fa. Le indagini di *customer satisfaction* realizzate annualmente, su campioni ampi e rappresentativi e con metodologie rigorose, riportano un indice di soddisfazione media superiore a 3,8, nei tre anni 2004-2005-2006, su una scala da 1 a 5; e superiore a 4 per i clienti del *call center*.

Tutti questi dati sono consultabili da chiunque nel sito dell'Agenzia e la loro esistenza e facilità di accesso testimonia un altro risultato importante, e cioè la crescita della trasparenza e della *accountability* dell'Amministrazione: per pochissimi altri settori dell'amministrazione pubblica è possibile verificare velocemente e senza particolari difficoltà i risultati dell'azione amministrativa.

Ma il caso è da ritenersi un caso di successo soprattutto per l'innovazione costantemente perseguita nel corso di un quindicennio, testimoniata:

- da vari riconoscimenti internazionali¹;

¹ Nel 2005 il Ministero delle Finanze riceve un premio europeo per le *Best Practices* di innovazione nella Pubblica Amministrazione.

La Commissione scriveva:

"The transmission of tax returns and tax payment data by electronic filing, introduced by the Revenue Department of the Italian Ministry of Finance, is an innovative solution that is set to have an important impact on the relationship between public administration and the taxpayer. This innovation has already achieved good results that can be passed on to and simulated by international countries, bearing in mind the differences which exist in each countries' tax system.

This solution does not simply aim at tackling and taking away some of thorny processes within the Revenue Department (for example the complicated and costly task of transferring data into input) but also aims at promoting "the link up by network" of the tax administration. This link up will help to enhance the quality of communication and services supplied.

The electronic filing system aims to back up the ongoing transformation in the Revenue Department. These changes, which are characterised by the clear awareness that the main challenge of the Department – principally by the management that is leading it – is to achieve a clear strategy strongly orientated towards taxpayer/customer satisfaction. The changes involve the management plan (the setting up of agencies), processes (the simplification of taxpayers' fulfilments) and the organisational plan (the joining together of peripheral offices). The electronic filing system will contribute in changing the way the Department interacts with taxpayers, revise its way of doing business and promote the diffusion of information and communication technology among those who work in the tax sector."

- da un assetto organizzativo coerente con la *mission* e da sistemi di gestione innovativi e poco diffusi nel settore pubblico: un sistema di pianificazione e controllo articolato e coerente, un processo di valutazione dei risultati e del personale (in primo luogo ovviamente i dirigenti);
- un processo di comunicazione diffusa e trasparente che utilizza tutta la strumentazione disponibile.

In sostanza possiamo dire che l'Amministrazione fiscale italiana, anche ad un *benchmark* internazionale ha raggiunto buoni livelli di efficienza gestionale e di efficacia operativa e che rappresenta un esempio di quello che dovrebbe diventare l'Amministrazione dello Stato. L'esposizione successiva documenterà ulteriormente tale affermazione.

2. La storia: la prima fase (cambiamento dei processi e dell'organizzazione)

La storia comincia nel 1991, con l'unificazione dell'organizzazione centrale del Ministero delle Finanze, in precedenza articolata per tipo di tributo, e la creazione del Dipartimento delle Entrate (l.358/91), ossia l'unificazione degli Uffici delle Entrate che prima erano preposte all'Iva, Imposte Dirette e Registro.

Le esigenze di partenza della riforma dell'Amministrazione finanziaria erano da un lato di migliorarne e semplificarne il funzionamento, in presenza di una diffusa evasione fiscale, dall'altro di migliorare il rapporto con i contribuenti, soggetti a norme e procedure complicate, ricicli di attività inutili, modalità di rapporto ormai inaccettabili. L'unificazione dell'organizzazione in precedenza suddivisa per tipi di tributo (IVA, II.DD., Registro) ai diversi livelli territoriali, viene individuata come la strada per avviare il cambiamento: sia per rendere più efficaci i controlli, sia per semplificare gli adempimenti e le modalità di accesso agli uffici dei contribuenti.

Stiamo parlando di una struttura con un organico di circa 42.000 persone. Di queste, più di 17.000 erano V livello (figure di media professionalità) mentre i funzionari (VII, VIII e IX) erano in totale circa 16.000. Gli uffici periferici erano rappresentati da 419 uffici II.DD, 426 Registro, 105 IVA, più circa 100 sezioni staccate per un totale di 1050 uffici periferici.

Il cambiamento inizia a diventare effettivo, a partire dal 1994, quando:

- si inizia a riprogettare processi e organizzazione, non solo a livello centrale, ma a livello decentrato;
- tale progettazione consente, tra l'altro, di utilizzare intelligentemente l'innovazione tecnologica per migliorare in modo significativo il rapporto con il contribuente.

2.1. *Cambiamento ordinamentale e cambiamento processuale: il ruolo della leadership e della rapidità di decisione*

Ma dal 1991, anno della legge, al 1994 non avviene quasi niente: gli uffici rimangono fisicamente divisi, le procedure non si integrano, il personale non si muove, le tecnologie non si modificano.

La storia che segue è centrata sulla presa in carico e sulla leadership dei dirigenti. La storia che segue fu un percorso molto innovativo in termini di scelte organizzative e molto rigoroso in termini di gestione dei processi di cambiamento. Ma l'innescò del processo avviene quasi per caso.

Chi scrive, agli inizi del 1994, era per strada a Milano in Piazza Scala quando squillò il telefonino e dall'altra parte era Gianni Billia, allora Segretario Generale del Ministero delle Finanze. Con il suo tono imperioso e frettoloso di sempre mi disse: "Federico, per piacere devi fare una videoconferenza ai dirigenti degli Uffici Unificati delle Entrate, spiegando l'importanza di questo programma che abbiamo avviato con legge del '91". Io gli risposi che non conoscevo neanche l'argomento e lui chiuse subito la conversazione dicendo: "Ti mando domani un motociclista con tutta la documentazione, così ti puoi preparare".

Il giorno dopo ricevetti nella sede del mio istituto un voluminoso pacco. Dopo averlo rapidamente esaminato lo richiamai e dissi: "Gianni, ho visto quello che mi hai mandato. È la fotocopia di una legge e un pacco di conferenze e convegni: nient'altro. Insomma dal '91 non avete fatto niente. Scusami, ma non me la sento di fare una ennesima conferenza su cose che non esistono ancora". Gianni Billia mi ribatté stizzito: "Cosa dovremmo fare allora?". Risposi: "Fate un progetto di cambiamento vero: un progetto degli edifici, dei processi, dell'organizzazione, delle tecnologie, della professionalità delle persone". Invece di offendersi mi disse subito: "Fammi un progetto: ma mandamelo entro venerdì, così lo vedo nel fine settimana". Lavorai per tre giorni senza interruzione con i miei colleghi e gli mandai una bozza di progetto centrata sull'idea di scegliere il miglioramento del servizio ai contribuenti come asse portante delle complesse azioni per "fare avvenire davvero la legge". Lunedì alle 9 mi chiamò e mi disse: "Partiamo, ma subito! Vieni domani a Roma e ti presento i miei dirigenti". Incontrai così le persone che erano al vertice dell'Amministrazione, come Roxas, i dirigenti che avrebbero sviluppato il progetto Romano, Rossi, Cutrupi, Guaiana, Pastorello e altri, i dirigenti della Sogei (la società che gestisce l'anagrafe tributaria e in generale il sistema informativo dell'amministrazione finanziaria). Facemmo a marzo del '94 un convegno al CNEL dove io presentai le idee di base del progetto con interesse di molti ma anche venendo a braccetto da un alto e cortese dirigente che mi disse: "Professore, ha fatto un bellissimo intervento ma, senza offesa, si capisce che lei non è pratico. Cosa c'entra il servizio? Noi siamo il Fisco non un ospedale". Fu la prima resistenza, ma il gruppo di lavoro fatto da dirigenti dell'Amministrazione, dai dirigenti della Sogei e dai colleghi del mio Istituto, fra cui gli autori di questa nota, procedette centrato sull'obiettivo: questo aiutò molto nel trascurare le resistenze.

L'Amministrazione Finanziaria varò nella prima parte del 1994, quindi, quello che chiamò un "progetto di realizzazione tecnico-organizzativa dei nuovi Uffici delle Entrate".

La realizzazione del progetto dei nuovi Uffici delle Entrate avvenne in tre fasi principali di sviluppo:

1. la progettazione che fissava i principi, gli obiettivi quantitativi e qualitativi, i criteri e le soluzioni relative a tutte le dimensioni dei nuovi uffici (processi, organizzazione, sistema informativo, ambiente fisico, professionale e gestionali);
2. la sperimentazione e il consolidamento della nuova organizzazione in alcuni "uffici pilota";
3. la scelta delle soluzioni e la diffusione del modello consolidato a tutti gli altri uffici;
4. l'implementazione delle procedure, tecnologie, formazione.

Nelle tre fasi si sviluppò in parallelo la progettazione e attuazione dei sistemi di supporto agli operatori (di tipo informativo, comunicativo, procedurale e normativo) e la formazione del personale via via coinvolto.

Il Progetto era guidato da un Gruppo Guida, che includeva i vertici delle Amministrazioni. La realizzazione fu affidata a un Gruppo di Progettazione articolato in "gruppi di lavoro". Tali organi temporanei erano composti da dirigenti e funzionari del Ministero delle Finanze e degli uffici

periferici, da consulenti Sogei, da consulenti di IRSO - Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi.

Per la realizzazione del progetto di attivazione dei nuovi Uffici delle Entrate le strutture di progetto hanno svolto le seguenti grandi aree di attività:

- a) identificazione dei problemi e fissazione di obiettivi;
- b) progettazione di architettura;
- d) sperimentazione e monitoraggio su uffici pilota ;
- c) progettazione di dettaglio;
- d) comunicazione e formazione;
- e) implementazione e diffusione.

Entro il *frame* e con la esperienza effettuata durante i primi tre passi seguita direttamente dal Gruppo Guida, fu possibile svolgere in modo focalizzato e efficiente una grande quantità di attività di rilevazione, analisi, progettazione analitica e sviluppo delle soluzioni relative alle principali aree di intervento del progetto: servizi e processi; sistema professionale; sistema organizzativo per la gestione dei processi (macro e micro strutture); strutture logistiche; supporti tecnico-operativi; normative; struttura e organizzazione di dettaglio del Front-Office; struttura e organizzazione di dettaglio dei Servizi di Controllo; struttura di direzione dell'Ufficio .

2.2 La situazione di partenza

La progettazione prese avvio da una situazione organizzativa e gestionale molto arretrata. Entrando in un ufficio finanziario tradizionale ciò che saltava subito agli occhi era l'assoluto disorientamento in cui si trovava il contribuente. Mancava una struttura di sportello o di ricevimento adeguatamente attrezzata e l'accesso agli uffici interni (il back office) era considerato "normale". Anche nei casi dove esisteva uno *sportello*, che regolava l'accesso ai servizi, la struttura era scarsamente presidiata e organizzata sia sotto il profilo della comunicazione con il contribuente che sotto il profilo delle modalità di accesso e ciò non tutelava l'immagine dell'Amministrazione presso gli utenti. In molti casi mancava un sistema di comunicazione e informazione al contribuente sui servizi offerti dall'ufficio (ad esempio cartelli di indicazione degli uffici a cui l'utente deve rivolgersi); in altri casi c'era una proliferazione incontrollata di messaggi senza alcuna strategia unitaria di comunicazione. Non esisteva una chiara illustrazione dei servizi offerti dall'ufficio; la stessa modulistica, in molti casi era scritta in linguaggio per specialisti, non corredata da una informativa introduttiva che ne spiegasse il significato e le ragioni del modulo da compilare. Nella gestione dei servizi al contribuente erano eccessivi gli adempimenti burocratici che rallentavano l'operatività (stampiglie, timbrature, etc.). Il contribuente spesso affrontava due o tre code diverse per ottenere il servizio, magari in uffici diversi a seconda del tipo di tributo, e in qualche caso le indicazioni al contribuente erano dissonanti da parte dei vari uffici.

Dall'analisi di tipo tecnico-organizzativo che precedette l'intervento emersero anche ulteriori situazioni di disagio nell'operatività interna degli uffici che impattano negativamente sull'efficienza e l'efficacia dei servizi finali erogati al contribuente.

Emerse immediatamente la frammentazione delle competenze tra reparti e uffici diversi che generava come conseguenza numerosi ricicli e passaggi di pratiche tra uffici, sovrapposizioni e inutili duplicazioni di attività, tempi morti di giacenza dei documenti sulle scrivanie dei funzionari, difficoltà nel reperimento delle pratiche e nella conoscenza dello stato di avanzamento del procedimento. Prendendo come esempio la modalità di svolgimento del processo di accertamento, esso si avviava con la ricezione da parte del funzionario del nominativo di un soggetto da accertare; veniva fatta l'istruttoria e venivano analizzati i documenti; si redigeva un atto che riportava l'esito

del controllo; veniva predisposto l'avviso di accertamento e venivano iscritte a ruolo le somme da riscuotere e infine l'avviso veniva notificato al contribuente. A questo punto, se il contribuente pagava, la pratica era chiusa, altrimenti, se non pagava, si metteva in moto una ricerca da parte del Concessionario della riscossione e si attivavano una serie di procedure sanzionatorie verso il contribuente. Se il contribuente presentava ricorso (come nella maggioranza dei casi) si avviava un percorso che durava anni e che prevedeva una forte concatenazione tra fasi di discussione del ricorso in Commissione e fasi di riscossione. Questo processo era frammentato in diversi reparti (accertamento, riscossione e contenzioso) facenti capo a diversi responsabili, a loro volta articolati in uffici che curavano particolari tipologie di controllo. Numerosi erano i passaggi di pratiche da un reparto all'altro a seconda dell'*iter* in cui si trovava il procedimento.

Nessuno sapeva in definitiva se il contribuente avesse pagato e gli accertatori non conoscevano l'esito del loro accertamento.

Per quanto riguarda i supporti informatici a disposizione degli operatori, essi risultavano inferiori al fabbisogno e mal distribuiti. In molti casi i terminali non erano considerati strumenti di lavoro, ma macchine il cui utilizzo doveva essere riferito a specifiche qualifiche professionali. La cultura informatica non era allora diffusa in modo omogeneo: la maggior parte dei funzionari lavorava su supporti cartacei lasciando alle figure di terminalista il *data entry* e l'uso delle risorse informatiche (da qui il gran numero di V livello). Questo portava alla concentrazione in appositi locali dei supporti informativi (servizio trasmissione dati) e alla frammentazione del processo di lavoro (separazione tra accoglimento di una richiesta e inserimento dati a terminale).

Il fenomeno più grave che affliggeva gli uffici era l'arretrato in gran parte dovuto ai tempi lunghi di risposta e al bassissimo livello di integrazione organizzativa e di cooperazione tra i diversi enti, interni ed esterni all'Amministrazione. Si registravano ampi scarti temporali ad esempio tra presentazione della dichiarazione e attività di accertamento e ancora tra presentazione dei ricorsi e decisioni delle Commissioni Tributarie. Quest'ultimo aspetto insieme alla scarsa qualità degli accertamenti prodotti alimentavano a dismisura il contenzioso.

Il rapporto tra Centro e Periferia non era sempre efficace e l'intervento intempestivo non supportava l'operare tempestivo degli uffici periferici. Le oltre 3.000 leggi vigenti in materia fiscale e i tortuosi adempimenti a carico dell'ufficio rallentavano gravemente l'attività svolta. I Concessionari della riscossione non conoscevano allora i dati dell'effettivo riscosso per contribuente e comunicavano all'ufficio solo quadrimestralmente i consuntivi di quanto incassato.

L'ampio lasso temporale che intercorreva tra il momento in cui si rilevava l'evasione del contribuente e il momento in cui l'ufficio produceva l'atto amministrativo da inviare all'interessato per il pagamento, non consentiva al Concessionario un'azione di recupero tempestiva ed efficace: spesso il contribuente "scompareva" o alienava i suoi beni.

2.3. La progettazione architeturale: il riorientamento degli uffici al servizio

Nel marzo del 1995, dopo quasi un anno di analisi sul campo, incontri e gruppi di lavoro, è stato presentato al Comitato Guida il progetto dei nuovi Uffici delle Entrate.

Tutte le attività dei precedenti uffici sono state raggruppate in base al "cliente" del servizio prestato, ossia alla destinazione dell'*output* finale del procedimento. Sono stati accorpati, dove possibile i servizi accessori ai servizi principali. I servizi e i processi sono stati strutturati sulla tipologia di contribuente e non sulla tipologia di tributo. Sono stati valorizzati gli aspetti di relazione e gestione

del contribuente. Il risultato di questa operazione ha portato all'identificazione di due classi di servizi fondamentali:

- “servizi al contribuente”;
- “servizi allo Stato”.

I “servizi al contribuente” rispondono a tutte le necessità basilari di informazione, formalizzazione e gestione del rapporto istituzionale tra contribuente e Amministrazione Finanziaria. In particolare, i servizi riguardano: informazione e assistenza; autorizzazioni e certificazioni; dichiarazioni ed atti; gestione rimborsi.

I “servizi allo Stato” riguardano il controllo della posizione fiscale del contribuente, la definizione della eventuale maggiore imposta accertata, la gestione della riscossione e dell'eventuale contenzioso e il rapporto con il contribuente accertato.

I principi contenuti nella legge di riforma hanno gettato le basi per il cambiamento della “macchina amministrativa”. Nel corso dei lavori apparve sempre più chiaro a tutti dirigenti e ai lavoratori che la sola azione legislativa, senza la costruzione di nuovi sistemi organizzativi e la diffusione di una nuova cultura di gestione dell'Amministrazione Tributaria fondata su moderni principi di organizzazione del lavoro e di valorizzazione delle persone, non avrebbe prodotto alcuna modifica del sistema.

Il gruppo di progetto ha pertanto lavorato su tre fronti:

- la ridefinizione della concezione dei servizi e dei processi: il progetto ha introdotto l'obiettivo di servizio in tutte le attività e le operazioni svolte. L'“orientamento al cliente” ha trovato concretezza e visibilità anche dal punto di vista logistico, attraverso la costituzione di *front-office* per i servizi al pubblico. Le attività dell'Ufficio delle Entrate sono state considerate e strutturate non come semplici “atti amministrativi”, ma come veri e propri processi di servizio, che rispondono alle esigenze della collettività, agli obiettivi dell'Amministrazione e dello Stato, alle legittime aspettative del contribuente.
- la diffusione di *nuovi principi organizzativi*, lo sviluppo di processi di cooperazione, l'orientamento al risultato, l'autonomia e la responsabilità diffusa, la partecipazione nel controllo e nel miglioramento dei processi, l'“alleanza fra persone e organizzazione”; principi che conferiscano agli individui e ai gruppi l'*empowerment (abilitazione)* necessario per il raggiungimento dei fini dell'Amministrazione. Convinzione del gruppo di lavoro era che la professionalità all'individuo è più efficace della creazione di sofisticate strutture e procedure;
- la concretezza e l'innovatività delle soluzioni, in grado di conseguire risultati rilevanti e misurabili in materia di efficacia del servizio ai cittadini e alla collettività; efficienza e costo dei processi di lavoro; qualificazione e qualità della vita di lavoro dei dipendenti;

Anche per quanto riguarda le attività non di *front-line*, come le attività di accertamento, il modello del ciclo del servizio ha fornito la base per la riconfigurazione dei processi di lavoro. Da un punto di vista logico, l'accertamento, la riscossione e l'eventuale contenzioso sono fasi di un unico processo di lavoro che si riferiscono ad un contribuente. Come si è detto in precedenza, il processo di controllo era frammentato in diversi reparti (accertamento, riscossione e contenzioso). Adottando il modello del ciclo di servizio, si sono ricomposti i processi all'interno di un'unica area organizzativa, coordinata da un responsabile e si è articolato il processo di controllo secondo la logica del ciclo di servizio.

In tal modo:

- si sono ridotti i costi di coordinamento dovuti ai lunghi tempi di attraversamento e di gestione delle singole pratiche tra i diversi reparti (accertamento, riscossione, contenzioso);
- si è ottimizzato il coordinamento con la gestione dell'*iter* della riscossione;

- si è cercato di responsabilizzare il personale sul risultato finale dell'intero processo, ovvero sul buon esito dell'accertamento coinvolgendolo su tutte le fasi del processo, in vista della realizzazione degli obiettivi di riduzione del “contenzioso” e dei tempi di chiusura della relazione con il contribuente.

La progettazione della nuova organizzazione del lavoro è partita dall'identificazione e analisi della struttura delle attività e dei processi degli uffici esistenti. Una volta definito “cosa c'è da fare” si sono dopo individuate le unità organizzative dell'ufficio e si sono progettati i ruoli organizzativi, “chi fa che cosa”, uscendo dalla tradizionale dicotomia fra procedure e gestione del personale.

2.4. La progettazione architettuale: la riorganizzazione dell'ufficio come insiemi di sistemi sociotecnici autoregolati (le aree)

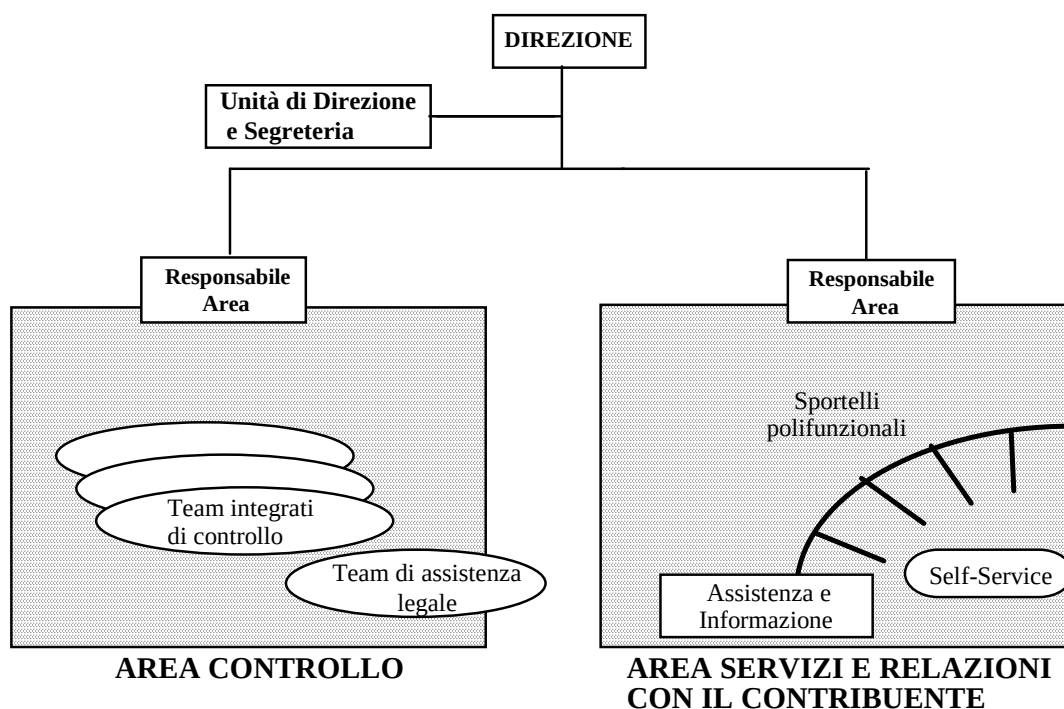
Coerentemente con i servizi e i processi da realizzare, il nuovo Ufficio delle Entrate fu articolato in due aree:

- o Area Controllo e
 - o Area Servizi e Relazione con il contribuente
- supportate da una Unità di Direzione e Segreteria.

Entrambe le aree furono articolate su tre tipi di unità organizzative di base:

- l'Area (o Isola)
- i team
- i ruoli professionali polifunzionali

La configurazione organizzativa è rappresentata nello schema seguente:



L'Area è una struttura organizzativa che individua una responsabilità unitaria su più processi di servizio, eliminando i ricicli tra reparti diversi. L'Area consente inoltre una gestione flessibile delle risorse al suo interno in base al lavoro da svolgere.

I *team* sono unità di lavoro flessibili, parzialmente autoregolate, che possono avere dimensione variabile e che hanno confini tendenzialmente corrispondenti a quelli dei processi produttivi e di servizio identificati.

Il processo che ha portato all'attivazione dei nuovi "Uffici delle Entrate" è stato condotto sulla base dei seguenti principi operativi:

a) gradualità e fattibilità L'attivazione e la progressiva implementazione dei cambiamenti proposti è avvenuta contestualmente alla normale attività degli uffici esistenti "è stato cambiato un treno in corsa". Pertanto la realizzazione del modello dell'Ufficio ha previsto due fasi: una fase transitoria e una fase a regime.

In fase di avvio, tenuto conto delle normative vigenti e delle condizioni operative e professionali ancora distinte sui tre tipi di imposta (II.DD, IVA e Registro) le *Aree* sono state articolate per unità specializzate e, solo dove già possibile, per unità integrate. Nell'Area sportello, ad esempio, furono previste postazioni unificate per i servizi II.DD-IVA e tre postazioni differenziate per le attività del Registro (bollatura registri; denunce di successione; atti pubblici e privati). Nell'area controllo rimase un'unità dedicata alle attività di riscossione (*team* di riscossione); tuttavia, alcune competenze passarono ai *team* di accertamento che si occupano delle iscrizioni a ruolo e delle procedure di riscossione relative alla prima fase di contenzioso;

b) visibilità del progetto e dei cambiamenti realizzati: Nei confronti dei contribuenti sono stati realizzati numerosi interventi di comunicazione attraverso la stampa locale, attraverso opuscoli informativi diffusi dal Ministero, attraverso accordi con le istituzioni locali. Sono state inviate circa 150.000 lettere ai contribuenti IVA e agli studi professionali. Un importante segnale di cambiamento da parte dell'Amministrazione verso i contribuenti è stata data attraverso il nuovo *layout* degli uffici (locali idonei, apparecchi "elimina-code", zone di attesa, *display* informativi, "punti informazione" per il contribuente etc.).

La gestione del cambiamento si è sviluppata creando notevole:

- comunicazione e coinvolgimento;
- *empowerment* del personale, anche mediante un massiccio piano di formazione che portò in aula gran parte del personale degli uffici.

La progettazione degli Uffici delle Entrate, sviluppata congiuntamente da dirigenti/professionisti interni e consulenti esterni, divenne un quadro di riferimento per tutto il sistema, fattore di integrazione tra livelli organizzativi (locale, regionale e centrale), fattore di sviluppo organizzativo e di innovazione della cultura organizzativa. Anche gli schemi organizzativi delle Direzioni regionali e del Dipartimento vennero elaborati secondo la stessa logica e cultura, anche se furono implementati solo in parte fino alla costituzione dell'Agenzia.

La progettazione viene presto formalizzata in una legge - Il Decreto del 21 dicembre 1996 n. 700 che regola all'art. 6 co. 3 le funzioni e la struttura organizzativa degli uffici delle Entrate ha recepito integralmente il modello messo a punto dal gruppo di progettazione articolando gli uffici delle Entrate in due reparti che coincidono per le funzioni attribuite con le due Aree sopra citate.

Il cambiamento legislativo del '91 viene tradotto in un progetto di cambiamento e perviene nel '96 ad un nuovo ordinamento giuridico: ma questa volta corrispondente a come andavano realmente le cose. E' quello che intendiamo per cambiamento processuale.

3. La seconda fase: l'istituzione dell'Agenzia

L'istituzione dell'Agenzia (come abbiamo detto, la legge è del 1999, l'istituzione effettiva del 2001) rappresenta la seconda fondamentale tappa del processo di innovazione dell'Amministrazione finanziaria. Essa consente di portare a regime e generalizzare l'innovazione, valorizzando la maggiore autonomia resa possibile dal nuovo modello istituzionale.

Gli impegni dell'Agenzia sono stabiliti nella Convenzione triennale con il Ministero dell'Economia (aggiornata ogni anno): tale convenzione fissa gli indirizzi politici impressi alla funzione pubblica esercitata dall'Agenzia, e nel contempo la struttura agenziale consente di proteggere l'innovazione dai cambiamenti del quadro politico. Con la convenzione vengono fissati i servizi che le Agenzie debbono fornire, gli obiettivi che debbono raggiungere, la dotazione di risorse finanziarie, le modalità di verifica dei risultati di gestione.

L'autonomia contabile e finanziaria si sostanzia nella redazione di un bilancio secondo i principi del codice civile, seguendo un regolamento di contabilità emanato come atto interno. La gestione economico-finanziaria e patrimoniale ne risulta enormemente semplificata, senza per questo essere meno rigorosa, visto il sofisticato sistema di controllo di gestione messo a punto.

Gli organi dell'Agenzia hanno una durata triennale, fatta salva la normativa sullo *spoil system*, e sono:

- il Direttore, che rappresenta l'Agenzia e la dirige;
- il Comitato di gestione, composto da sei membri (tre interni e tre esterni) più il Direttore che lo presiede, che delibera lo Statuto, i Regolamenti, i bilanci, i piani aziendali, le spese che eccedono i 2,6 milioni e gli altri atti che regolano il funzionamento dell'Agenzia;
- il Collegio dei revisori dei conti.

L'organizzazione dell'Agenzia è fissata con atti interni: per emanare il Decreto ministeriale contenente il Regolamento che consentì l'avvio della sperimentazione degli Uffici delle Entrate ci vollero quasi tre anni per superare l'*iter* ministeriale, i concerti e i vari controlli; oggi la soppressione di un ufficio o l'apertura di una nuova struttura richiede al massimo un mese.

La struttura si articola in 6 Direzioni centrali, 21 Direzioni regionali, 386 Uffici locali, 79 sezioni staccate, 7 centri di assistenza multicanale (*contact center*), 2 centri operativi.

I costi ammontano a 2,8 milioni di euro l'anno, per gestire circa 40 milioni di dichiarazioni.

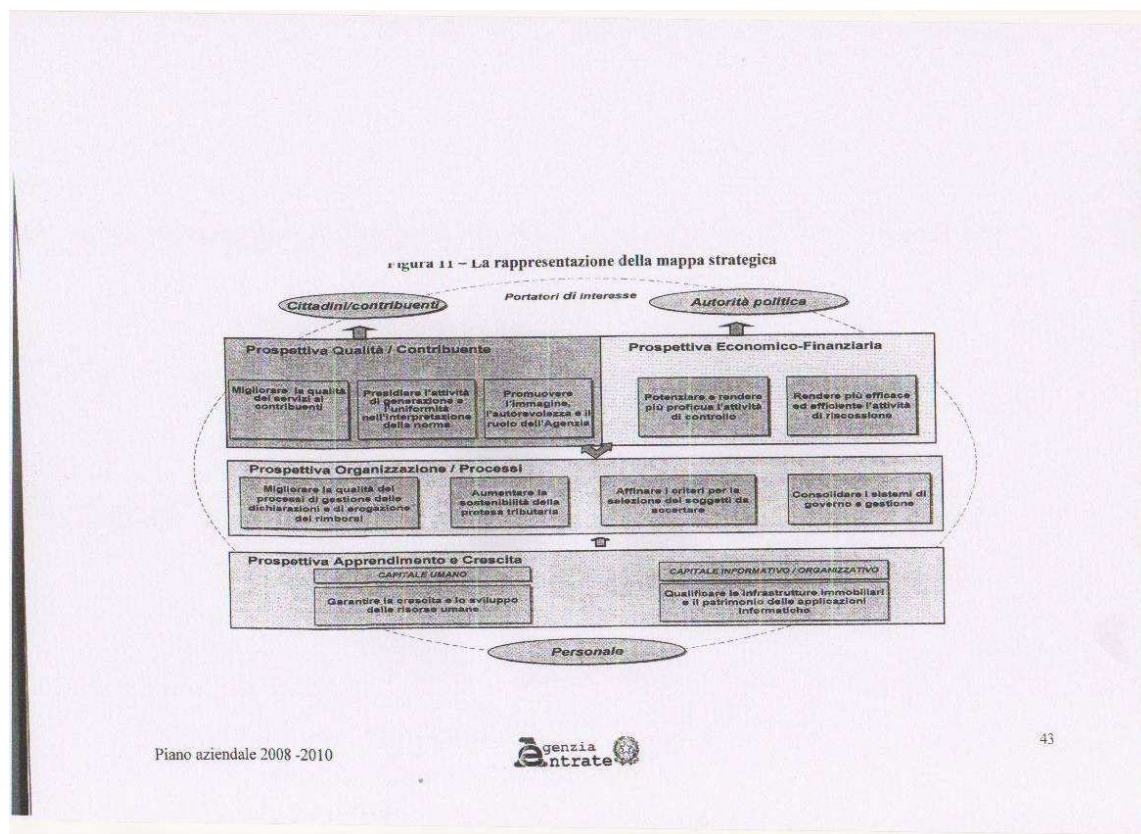
Il modello organizzativo ricalca la filosofia organizzativa che ha portato alla costituzione e realizzazione degli Uffici delle Entrate.

Le strutture centrali sono articolate secondo le responsabilità di presidio dei processi principali e di supporto:

- o Servizi ai contribuenti
- o Accertamento
- o Normativa e contenzioso
- o Personale
- o Amministrazione
- o Audit e sicurezza
- o alcuni uffici di *staff*
- o Pianificazione e controllo
- o Sistemi e processi
- o Ufficio Studi.

Le Direzioni regionali seguono il modello degli uffici centrali, mentre gli Uffici delle Entrate proseguono secondo il modello a suo tempo progettato.

Il sistema di pianificazione e controllo si basa su un Piano aziendale triennale, elaborato con una metodologia di *Balanced Scorecard*. La rappresentazione della mappa strategica sintetizza efficacemente le linee di azione prefigurate per il triennio, che appaiono del tutto coerenti con la *mission* dell'Agenzia e con le priorità definite dal Governo nella Convenzione.



Nel Piano per ciascuna linea di intervento sono specificati i fattori critici di successo, che potrebbero anche essere definiti gli obiettivi operativi, i relativi indicatori di verifica e i *target* assegnati per il triennio.

Il personale dell'Agenzia è inquadrato in uno specifico comparto di contrattazione, sempre all'interno del pubblico impiego (e vedremo che questo rappresenta ancora un limite notevole). L'autonomia gestionale ha consentito di realizzare un significativo innalzamento della qualificazione del personale.

Al 2007, l'Agenzia ha circa 36.000 addetti (la comparazione con il precedente Dipartimento deve essere effettuata con cautela poiché occorrerebbe scorporare il personale rimasto in carico al Dipartimento per le Politiche fiscali del Ministero).

Personale in servizio (maggio 2007)

Qualifica	Tempo indeterminato	CFL	Totale
dirigenti	818		818
Funzionari (C)	18.409	1.644	20.053
Impiegati (B)	15.258		15.258
Ausiliari (B)	32		32
TOTALE	34.517	1.644	36.161

Tutte le nuove assunzioni, quindi, sono state effettuate nell'area del lavoro più qualificato, con l'intenzione di adibirle ai controlli: nei vari Piani aziendali sono calcolati i "rendimenti" attesi da tali assunzioni in termini di aumento dei controlli e di recupero dell'evasione.

Le modalità di assunzione, sempre all'interno della normativa prevista nel comparto pubblico, hanno visto privilegiare la valutazione delle competenze sul campo, e non solo delle conoscenze teoriche come normalmente avviene, durante un percorso formativo mirato teorico e pratico, basato su un tirocinio teorico-pratico (che fa parte della procedura di concorso) e successivamente un contratto di formazione e lavoro: dal 2001 con questa modalità sono stati assunti 5000 funzionari. La selezione si è focalizzata, oltre che sulle conoscenze teoriche di base ovviamente indispensabili, sulla capacità di *problem solving*, sulle capacità relazionali e sui comportamenti organizzativi.

Particolarmente significativo il sistema di valutazione del personale, ai diversi livelli: dirigenti, posizioni organizzative o di responsabilità, funzionari. Esso si basa su un sofisticato sistema di analisi e progettazione delle competenze necessarie all'Agenzia e supporta i processi selettivi, i percorsi di carriera e la valutazione delle prestazioni, con le relative conseguenze nella remunerazione.

Il modello dell'Agenzia viene ritenuto dal *management* molto valido per la flessibilità ed autonomia operativa che ha consentito, mentre non sembra sia cambiato molto sugli aspetti di gestione del personale. L'argomento verrà ripreso in un apposito capitolo: qui basti dire che l'appartenenza all'area del pubblico impiego obbliga al sistema di relazioni proprie dell'area: contratti di comparto, comitati di settore che danno gli indirizzi all'ARAN per i contratti nazionali, contrattazione decentrata ai diversi livelli.

L'Agenzia non ha molta voce in capitolo nella contrattazione nazionale, dal momento che il Comitato di settore è rappresentato dal Ministro, e nella contrattazione decentrata le organizzazioni sindacali oppongono forti resistenze all'introduzione di istituti e clausole normalmente rifiutati negli altri comparti del pubblico impiego. Al contrario, l'Agenzia del Demanio, in quanto ente pubblico economico, gode di proprio contratto, al di fuori del pubblico impiego, anche se negoziato con le medesime organizzazioni sindacali.

Estrema attenzione viene posta ai processi di comunicazione esterna e interna. Il sito dell'Agenzia contiene tutta la documentazione e le informazioni sia sui tributi e sugli adempimenti dei contribuenti, sia sulle attività dell'Agenzia. La Intranet rappresenta un fondamentale e quotidiano strumento di lavoro per tutti i dirigenti e i funzionari, ma anche un canale di comunicazione per gli addetti, di trasmissione di informazioni, spesso di addestramento. I dirigenti affermano di confrontarsi quotidianamente con il privato, e anche per questo hanno avviato il processo di certificazione della qualità, che vede ad oggi 140 uffici certificati.

5. Le lezioni apprese

Abbiamo detto all'inizio che quello del "sistema delle Entrate", istituzionalizzato dal 2001 nella nuova Agenzia, è uno dei non molti casi di innovazione amministrativa di successo realizzati in Italia nell'ultimo quindicennio di riforme. Interessa in conclusione, ai fini del presente Libro Verde, mettere in evidenza le lezioni che si possono apprendere da questa esperienza.

In primo luogo, occorre ricordare che **il processo è stato lungo** (l'inizio deve essere collocato nel 2001) ed **è stato gestito con pazienza e continuità** e per questo ha avuto successo.

L'idea di innovazioni realizzate con ricette che garantiscono risultati in tempi brevi è purtroppo infondata .

In secondo luogo, occorre evidenziare il **processo di valorizzazione e valutazione del personale**.

Tutte le nuove assunzioni sono state effettuate nell'area del lavoro più qualificato, con l'intenzione di adibirle ai controlli: nei vari Piani aziendali sono calcolati i "rendimenti" attesi da tali assunzioni in termini di aumento dei controlli e di recupero dell'evasione. Le modalità di assunzione, sempre all'interno della normativa prevista nel comparto pubblico, hanno visto privilegiare la valutazione delle competenze sul campo, e non solo delle conoscenze teoriche come normalmente avviene, durante un percorso formativo mirato teorico e pratico, basato su un tirocinio teorico-pratico (che fa parte della procedura di concorso) e successivamente un contratto di formazione e lavoro: dal 2001 con questa modalità sono stati assunti 5000 funzionari. La selezione si è focalizzata, oltre che sulle conoscenze teoriche di base ovviamente indispensabili, sulla capacità di *problem solving*, sulle capacità relazionali e sui comportamenti organizzativi. Particolarmente significativo il sistema di valutazione del personale, ai diversi livelli: dirigenti, posizioni organizzative o di responsabilità, funzionari. Esso si basa su un sofisticato sistema di analisi e progettazione delle competenze necessarie all'Agenzia e supporta i processi selettivi, i percorsi di carriera e la valutazione delle prestazioni, con le relative conseguenze nella remunerazione.

Il modello dell'Agenzia viene ritenuto dal *management* molto valido per la flessibilità e l'autonomia operativa che ha consentito, mentre non sembra sia cambiato molto sugli aspetti di gestione del personale.

L'argomento verrà ripreso in un apposito capitolo. L'argomento verrà ripreso in un apposito capitolo. Qui basti dire che l'appartenenza all'area del pubblico impiego obbliga al sistema di relazioni proprie dell'area: contratti di comparto, comitati di settore che danno gli indirizzi per tutto l'arco della sua realizzazione. Non manca l'orgoglio per i risultati positivi - positivi, per inciso, anche in un *benchmark* internazionale – la consapevolezza dell'energia spesa, la tenacia nel perseguimento dei risultati e nella realizzazione del modello progettato, dell'importanza della continuità nell'azione di innovazione.

Infine, il **modello istituzionale** definito nel 1999 ha contribuito a garantire questa continuità, al "riparo" dai cambiamenti del quadro politico ed anche in presenza di un avvicendamento nei vertici di direzione politica: il Comitato direttivo è rimasto in carica ed ha certamente contribuito a garantire la continuità anche in presenza di un cambiamento del direttore.

E' il contrario di quanto è avvenuto in altri ambiti dell'organizzazione ministeriale (dai Beni culturali all'Istruzione, dalle Infrastrutture al *Welfare*), nei quali i modelli organizzativi e di innovazione sono cambiati ad ogni legislatura, talvolta più volte nella stessa legislatura. Nella fibrillazione del quadro politico italiano, che ha avuto significative conseguenze anche nell'organizzazione centrale dell'Amministrazione, la questione appare certamente di grande rilevanza.

La spinta iniziale dell'innovazione amministrativa è venuta da un cambiamento di *policy* (era già chiara nella l. 358/91, ma poi si definisce con maggiore precisione nelle legislature successive): vi era l'esigenza di un forte recupero dell'evasione fiscale, mediante processi di attivazione della struttura amministrativa (il ministro in carica all'epoca dell'avvio degli uffici delle entrate sosteneva che allora il gettito non sarebbe cambiato chiudendo tutti gli uffici IVA, IIDD e Registro), ma nel contempo tale recupero chiedeva di cambiare il rapporto dell'Amministrazione finanziaria con il contribuente, garantendogli semplificazione, facilità di accesso alle informazioni, agli uffici e agli adempimenti. **Cambiamento di *policy* e innovazione amministrativa interagiscono e si rinforzano reciprocamente:** nel 1999 “debutta” il Modello Unico, che rappresenta una significativa semplificazione degli adempimenti. E' reso possibile dall'unificazione avvenuta degli Uffici delle Entrate ed è coerente con essa, rende più immediatamente visibile ai contribuenti e agli operatori il senso complessivo dell'operazione.

Nel caso in esame, **cambiamento istituzionale e cambiamento organizzativo si alternano e si rinforzano reciprocamente.** La legge del 1991 innesca il processo, ma da sola resta per tre anni lettera morta. L'avvio di un processo di *change management* a partire dagli uffici periferici avvia un cambiamento reale, che informa di sé anche i livelli organizzativi superiori (regionale e nazionale), ma rischia di impantanarsi, dopo la sperimentazione, nelle secche delle lungaggini e delle logiche organizzative consolidate dell'allora Ministero delle Finanze. L'istituzione dell'Agenzia dà al processo l'impulso risolutivo per la generalizzazione e in un certo senso l'irreversibilità del processo, ma l'avvio rapido e coerente dell'Agenzia è stato reso possibile, secondo le dichiarazioni dei protagonisti, perché “erano già pronti”, per il lavoro di progettazione e sperimentazione realizzato in precedenza. La sola istituzione dell'Agenzia non sarebbe stata di per sé garanzia di innovazione, come testimonia la diversità di risultati ottenuti dalle quattro Agenzie fiscali istituite. L'innovazione nelle Agenzia del Territorio e delle Dogane si è avviata con molte maggiori difficoltà, pur in presenza di un modello istituzionale del tutto simile e facendo riferimento ad un medesimo Ministero.

Certamente **l'impiego appropriato e strategico della tecnologia** è stato fondamentale nel processo di innovazione. Prima il superamento del modello del “cervellone” che rilevava i dati in basso e li portava in alto e l'introduzione anche di una informatica a supporto degli uffici e degli operatori. Poi il “fisco telematico” che ha automatizzato e semplificato milioni di adempimenti, “fidelizzando” in un certo senso gli intermediari e quindi rendendo capillare la struttura di erogazione del servizio, ma anche il controllo di primo livello degli adempimenti (realizzato da personale competente e non dai singoli cittadini). Ciò ha liberato risorse umane in precedenza dedicate ai controlli formali, rendendole disponibili per altre attività: in particolare i Centri di Servizio ed il personale ivi operante era adibito al *data entry* delle dichiarazioni. Nel contempo esso ha consentito di rendere disponibili *on line* tutte le informazioni di base per i contribuenti, ma ad un altro livello anche per gli uffici tramite la Intranet. Occorre però sottolineare che l'efficacia innovativa della tecnologia (spesso, secondo il parere dei protagonisti, enfatizzata, probabilmente anche per i grandi numeri che l'Agenzia delle Entrate tratta) è dipesa fortemente dal fatto che la progettazione del servizio ha guidato la progettazione tecnologica: la progettazione dei processi degli uffici unici e, risalendo, della struttura periferica e centrale, è stata realizzata congiuntamente dai tecnici della Sogei, dai funzionari delle Entrate e dai consulenti ed ha consentito di rendere coerenti processi, struttura organizzativa, impiego e professionalità delle persone (ovviamente con i necessari interventi di *empowerment* di quest'ultimo aspetto). Se non si fosse seguita questa strada si sarebbe fortemente rischiato di ripetere la non esaltante esperienza della fase di avvio dell'anagrafe tributaria.

Il ruolo della **progettazione organizzativa** di tutti gli aspetti, processi e dimensioni dell'Agenzia è stato fondamentale per dare coerenza al sistema. Le due missioni fondamentali dell'Agenzia (prevenzione e contrasto all'evasione da un lato, gestione dei tributi e servizi ai contribuenti dall'altro) hanno rappresentato la bussola fondamentale per definire processi e articolazione della struttura organizzativa a tutti i livelli (centrale e periferico), ruoli e responsabilità organizzative, valori e cultura organizzativa di riferimento, processi di comunicazione interni ed esterni, sistemi di pianificazione e controllo.

Grande rilievo ha avuto la **capacità di presidio del processo di innovazione**, garantendo *leadership* e continuità e cogliendo le opportunità che si presentavano di utilizzare le leve “non canoniche”, cioè introdotte per finalità diverse da quelle poi effettivamente utilizzate. Ad esempio l'introduzione del ruolo unico dei dirigenti fu utilizzata per un forte ricambio e “svecchiamento” della dirigenza periferica, riuscendo a collocare altrove un numero significativo di dirigenti. Introduzione di sistemi di gestione adeguati e innovativi, e capacità di cogliere le opportunità per realizzare gli obiettivi hanno rappresentato ovviamente un fattore di successo chiave, reso possibile dalle elevate qualità del *management* dell'Agenzia.

La gestione del personale, pur all'interno dei vincoli del pubblico impiego, ha potuto conoscere significative innovazioni, forse sottovalutate dagli stessi protagonisti. Il principale vincolo (costituzionale) che diversifica il pubblico impiego dal privato, e cioè l'assunzione tramite concorso, è stato gestito con autonomia e intelligenza, modificando l'*iter* procedurale e le “prove” di accertamento delle capacità. Probabilmente i due limiti maggiori hanno riguardato l'impossibilità di fornire direttamente direttive all'ARAN (per l'ambiguità che continua a vedere nel rappresentante politico il vero datore di lavoro nel pubblico impiego) e la difficoltà ad introdurre sistemi di differenziazione e incentivazione basati sul merito (previsti in teoria nella contrattazione nazionale pubblica, ma sistematicamente osteggiati dalle RSU nella contrattazione decentrata).

Ancora, un aspetto apparentemente marginale, ma invece rilevante e certamente inusuale nella tradizione amministrativa italiana. **Il processo si è avviato sperimentalmente in quattro località**, successivamente è stato via via esteso e generalizzato. Aver avviato sperimentazioni protette in alcuni ambiti/sedi ha consentito di rivedere e se necessario correggere le soluzioni progettate prima di generalizzarle. L'ossessione dell'uniformità formale (ben diversa, come è noto, dall'uniformità di fatto), caratteristica onnipresente della nostra amministrazione e figlia di incongrue interpretazioni del ruolo della norma, è stata felicemente superata, con risultati positivi.

Tabella 1

ATTIVITA' AGENZIA DELLE ENTRATE								
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Assistenza al contribuente	N. risposte a telefonate pervenute	nd	nd	1525000	1419784	1689069	1766192	1947958
Controlli	Controlli sostanziali		nd	588939	483187	414864	648402	669647
	Verifiche su soggetti di rilevanti dimensioni	984	307	350	442	442	542	580
	Verifiche su altri soggetti	7073	8402	9737	6915	7200	12575	12743
	Controlli sostanziali settore registro		104078	115250	103326		nd	nd
	Controlli documentali		609649	1163236	1652827	1229622	1831926	1124508
Controlli automatizzati	N. avvisi bonari o di irregolarità	4919821	4062630	2935204	3464812	3323645	3745386	5020535
Fisco telematico	Totale dichiarazioni pervenute	25952000	26997000	38063654	36368440	30879229	31074412	31010820
	Versamenti on line	8360	np	206736	1360131	2272759	2554410	5466565

FONTI

- Documenti di lavoro IRSO- Istituto di Ricerca Intervento Sui Sistemi Organizzativi
- Il portale dell'Agenzia (<http://www.agenziaentrate.gov.it/>) contiene un'ampia documentazione sulle attività, i sistemi di gestione, i dati concernenti l'Agenzia
- Interviste ai dirigenti