

La Direzione Provinciale verso un centralismo professionale?

Quest'anno si apre con la nuova organizzazione dell'Agenzia, che riguarda l'aspetto strutturale dell'organizzazione del lavoro: nascono le Direzioni Provinciali, che ridurranno le funzioni operative degli uffici locali, relegandoli in una posizione gerarchico funzionale di subordine.

Come interpretare il cambiamento in atto?

Non ci aiuta molto leggere del bisogno di concentrare gli uffici e le professionalità assegnate alla funzione di accertamento, anche se il concetto viene supportato con una comparazione con la realtà Spagnola, che è organizzata con 103 uffici territoriali contro i nostri 384.

Dovremmo concludere che la nuova organizzazione è soltanto una riduzione di uffici/edifici? Oppure che, nonostante la grande rete telematica dell'Agenzia, ci sia la necessità operativa di concentrare fisicamente, nelle stesse stanze, le professionalità assegnate all'accertamento?

Se dovessimo tentare di interpretare il cambiamento alla luce dei modelli organizzativi che la letteratura scientifica ci mette a disposizione, resteremmo perplessi, così come lo eravamo già dalla nascita delle Agenzie.

Speravamo in un reale cambiamento quando passammo dai Dipartimenti alle Agenzie, ma in realtà la nuova strutturazione organizzativa ha coniato nuovi nomi per le attività di governo, ma conservato la vecchia architettura gerarchico funzionale, soprattutto nelle relazioni di lavoro.

Il vero cambiamento è stata l'innovazione tecnologica, la quale ha realizzato una grande rete informatica di comunicazione, che non potrà mai esprimere la propria potenzialità senza un'adeguata politica di valorizzazione e motivazione delle risorse umane, che implementi una partecipazione di massa alle comunicazioni della rete.

Qualcuno ha parlato di organizzazione piatta, quando voleva realizzare l'implementazione del sistema di valutazione delle prestazioni (Antares), ma con la realizzazione delle Direzioni Provinciali si aggiunge un ulteriore scalino gerarchico alla già lunga e "immobile" scala di centri di potere/responsabilità.

Sono almeno due gli aspetti organizzativi che lasciano fortemente perplessi: quello strutturale legato all'aumento dei livelli gerarchici; l'altro relativo allo sviluppo delle risorse umane e quindi alla carriera dei tantissimi funzionari con un'alta specializzazione e competenza professionale.

L'organizzazione dell'Agenzia sin dalla nascita non si è presentata come un nuovo modo di governare le attività di lavoro; soprattutto non si è presentata con una strutturazione che privilegiasse lo sviluppo delle risorse umane, aspetto prioritario e professionalmente curato da tutte le aziende di eccellenza.

L'organizzazione dell'Agenzia si è conformata sulla vecchia architettura ministeriale, conservando una strutturazione (centri di controllo) ridondante delle funzioni tecniche fiscali e del controllo sulle procedure interne. Tanto per esempio, le direzioni regionali dell'Agenzia, quelle di maggior dimensione, sono state definite intorno a quattro settori, ai quali si aggiunge spesso, sullo stesso livello gerarchico, l'Area della Consulenza giuridica, oltre allo Staff del Dirigente Regionale, che comprende almeno altri cinque dirigenti. La comunicazione e le relazioni sindacali sono incluse nella strutturazione dello Staff del Direttore regionale; la "Formazione" e l'"Amministrazione del Personale" in Uffici distinti del più generale settore "Gestione Risorse"; gli uffici di grandi dimensioni con comprendono nella propria strutturazione istituzionale ruoli specifici per le relazioni sindacali; ecc..

E' l'architettura di un'organizzazione strutturata per un controllo sulle risorse umane, attraverso la divisione degli uffici e delle funzioni di gestione delle stesse. Una strutturazione che rallenta e disperde l'"energia" organizzativa perché manca di organicità, un'organizzazione del lavoro che non trasforma le dinamiche interpersonali spontanee in processi innovativi di lavoro.

Un'organizzazione strutturata per una modalità di controllo dall'alto verso il basso, dal centro verso la periferia, che appartiene al passato e che contrasta con la cultura delle società moderne, orientata all'adempimento spontaneo delle obbligazioni e alla valorizzazione dei processi di lavoro attraverso la "complicità", lo sviluppo del senso di appartenenza, dei partecipanti/addetti alle attività.

Esiste un grande e grave paradosso tra la struttura organizzativa dell'Agenzia, rigida e rigidamente orientata al controllo, e il tentativo di implementare processi, programmi o attività per la valorizzazione delle risorse umane, che necessitano di un rapporto di fiducia reciproca e di un sistema premiante verso l'assunzione delle responsabilità individuali.

E' facile riscontrare criticità operative legate anche all'utilizzo degli strumenti fondamentali dell'organizzazione aziendale, come per esempio la "delega", ad un suo utilizzo contingente e parziale. Per non dire degli incarichi dirigenziali ricoperti dai funzionari, scelti per cooptazione e in carica ormai dall'attivazione dell'Agenzia.

E' davvero difficile pensare ad una organizzazione moderna dell'Agenzia con la nascita delle Direzioni Provinciali, senza alcun snellimento strutturale delle Direzioni Regionali, che riguardi i centri di potere/controllo, nella logica della ben nota tassonomia scientifica che vede svilupparsi verso l'alto dell'organizzazione le competenze generali di amministrazione e di governo, lasciando ai livelli sottostanti quelle prettamente tecniche, relative ai processi di produzione.

In un'organizzazione dinamica, "viva", sono le funzioni operative e gli obiettivi che impongono gli adeguamenti strutturali, come avviene negli organismi viventi: gli stimoli della natura e della "società" determinano degli adattamenti funzionali, che a loro volta, se protratti nel tempo,

definiscono nuove strutture organizzative, nuovi legami, forti e immutabili nel tempo, ma legati al perdurare della medesima attività funzionale. Al contrario, la struttura dell'Agenzia appare definita a priori, per rispondere ad una sempre meno velata necessità di ridurne e centralizzarne la produzione e il controllo.

Come interpretare le nomine dei dirigenti degli uffici territoriali e provinciali effettuate direttamente dalla direzione centrale? Si deduce semplicemente una diminuzione dell'autonomia del livello regionale e di conseguenza una maggior burocratizzazione dello stesso verso logiche operative di autoconservazione contro il livello gerarchico provinciale; dunque il rischio di un conflitto latente tra centri di responsabilità, ovvero di un disimpegno organizzativo e funzionale di alcuni di essi.

L'ipotesi di conflitto latente all'interno dell'organizzazione del lavoro ci permette di introdurre la riflessione sul secondo aspetto evidenziato nelle premesse, quello dello sviluppo delle risorse umane e delle carriere dei tantissimi funzionari con un alto livello d'istruzione e con competenze professionali sperimentate.

Cosa si intendeva, pochi anni fa, quando si parlò di organizzazione piatta, in occasione del tentativo di implementare Antares, il sistema di valutazione del personale della Terza Area?

Possiamo immaginare che il quadro cognitivo di chi progettò l'attuazione di un sistema di valutazione basato sull'individuazione delle competenze e la valutazione delle stesse, vedesse un'organizzazione di persone con lo stesso livello di istruzione e formazione, anche se di competenze di genere diverso.

Per cercare un'equivalente dovremmo pensare alla rete di venditori di un orologio famoso: tutti specializzati allo stesso livello e tra i quali le differenze di performance sono realizzate dalle competenze trasversali e generali e non dalla specializzazione tecnica posseduta. Dunque, l'orientamento all'obiettivo, la capacità di relazionare con l'altro, la competenza di programmare le attività di vendita, ecc. si impongono sulla conoscenza dei dettagli del prodotto da vendere, sulla conoscenza dell'ultima "novità" da vendere.

Se dovessimo tentare un parallelismo tra il modello di organizzazione "piatta" e il suo peculiare sistema di classificazione professionale da una parte e il sistema di classificazione del personale dell'Agenzia dall'altra, saremmo, in verità, costretti ad andare a ritroso nel tempo fino al contratto collettivo nazionale del comparto ministeri del quadriennio 1998-2001. Sì, perché 10 anni fa il sistema classificatorio del personale di tutto il comparto ministeriale poggiava su una declaratoria realizzata sulle competenze generali proprie di ogni profilo professionale a prescindere dal ministero di appartenenza e non sulle conoscenze specialistiche di settore. Di conseguenza, includeva l'istituto della mobilità orizzontale tra ministeri, individuale, anche in assenza di procedure straordinarie. Un sistema moderno, estraneo alla cultura gerarchico burocratica, che non

ha mai trovato applicazione. Nei fatti è rimasto inattuato: ogni ministero ha difeso a spada tratta il proprio personale dalla mobilità verso l'esterno ma anche dai nuovi arrivi di personale. Ogni dirigente ha sempre promosso il personale solo in base alla conoscenza specialistica maturata con la militanza nello stesso compito lavorativo. La situazione si è radicalizzata ulteriormente dopo le ultime riforme strutturali con la nascita delle "Agenzie" in più settori ministeriali.

L'IDENTITÀ SPECIALISTICA, intesa come militanza nello stesso compito di lavoro, ha preso il sopravvento, pressata sempre più dalla necessità di raggiungere gli obiettivi quantitativi, misurati con maggior precisione ma soprattutto resi pubblici.

Nell'Agenzia delle Entrate, la divisione strutturale degli uffici periferici, in Area Controllo e Area Servizi, ben rappresenta il rafforzamento di una strutturazione organizzativa mirata a sostenere gli automatismi di funzionamento e controllo operativo, nonostante il grande investimento nella classificazione e descrizione dei processi di lavoro con una grande produzione di manuali di processo. Nonostante il management venga alleggerito della funzione di controllo, è difficile riscontrare una conseguenziale migliore tempistica nella pianificazione delle attività di lavoro e nell'attuazione di piani formativi tali da supportare la nuova organizzazione del lavoro per processi. La stessa assegnazione del lavoro in team non ha soddisfatto nella realtà un bisogno di coordinamento tra differenti professionalità, traslando il senso dell'organizzazione in team sull'istituzione di fatto di un ulteriore livello di responsabilità, che vede il coordinatore dell'attività essere soprattutto il responsabile, neanche del procedimento, ma dell'atto amministrativo, inteso come atto conclusivo, fino ad una determinata soglia monetaria. La necessità di una immediatezza decisionale sull'atto conclusivo del procedimento amministrativo rafforza, quotidianamente nella realtà operativa, la cultura della specializzazione e del rafforzamento della identità specialistica, ponendola come valore assoluto e quindi di conseguenza come unico parametro di accertamento delle competenze direttive-manageriali. Paradossalmente, coordinare l'attività di un gruppo di lavoro diventa conoscere le ultime novità di prassi e di norma, per motivare con sufficienza e immediatezza l'atto amministrativo conclusivo del relativo procedimento. Il coordinatore di team è apprezzato per le sue conoscenze specialistiche e di mestiere ma resta un perfetto sconosciuto riguardo alle sue competenze di coordinatore delle risorse umane e di risolutore di problemi e pianificatore delle attività del gruppo di lavoro. Un funzionario che transita da un'Agenzia all'altra, anche se dello stesso comparto specialistico, si ritrova a ricominciare la trafila di carriera punto a capo, come se appena assunto. Una gestione delle risorse umane che si pone agli antipodi di quello che normalmente accade nelle aziende di eccellenza, nelle quali una "ricca" esperienza di lavoro alle spalle spinge il lavoratore verso i livelli retributivi più alti e garantisce l'azienda nell'avviarlo

verso l'alta formazione, nella certezza di poter contare su un lavoratore pronto e capace di sostenere attività di lavoro diversificate e flessibili.

Se qualcuno ha attribuito la responsabilità del tipo di organizzazione del lavoro e di gestione delle risorse umane alle resistenze sindacali, non potrà più sostenere questa ipotesi, già in origine piuttosto grossolana, di fronte alla nascita delle Direzioni Provinciali e di conseguenza di fronte ad un ulteriore nuovo livello gerarchico, oltre che ad un rafforzamento dell'identità specialistica dei funzionari, che determinerà, verosimilmente, un ancor più basso grado di mobilità delle risorse umane.

In queste occasioni vale la pena di ricordare verità spesso ignorate ma antiche, come quella che segue e che verosimilmente ha caratterizzato i primi decenni dell'ultima ricostruzione post-bellica: "Lo sviluppo dipende non tanto dal trovare le combinazioni ottimali delle risorse e dei fattori produttivi, quanto nel suscitare e nell'utilizzare progetti, risorse e capacità nascosti, dispersi o malamente utilizzati" (Hirschman, 1958).

L'approccio BOTTOM UP ormai è un valore nelle organizzazioni d'eccellenza, perché garantisce che l'adeguamento della strutturazione aziendale risponda, dal basso verso l'alto, alle dinamiche e alle relazioni di lavoro, in contesti caratterizzati da un alto numero di addetti di pari e elevata istruzione e professionalità.

Al contrario, nell'Agenzia cresce, giorno dopo giorno, il numero dei funzionari in possesso della laurea e di diplomi post laurea, ma la gestione delle risorse umane resta frammentata e parziale dal punto di vista strutturale e senza alcun progetto dal punto di vista delle carriere.

Bari, 23 gennaio 2009

Sante Giannoccaro

Agenzia delle Entrate - Componente RSU Ufficio locale di Bari 2 - Segretario Provinciale aggiunto di Bari.

