

Klima 2012: il benessere organizzativo

Un'indagine sul personale
dell'Amministrazione comunale
di Bolzano

a cura di Carlo Buzzi,
Francesca Sartori

Presentazione di Luigi Gallo
Premessa di Maria Christina Obkircher



Sociologia

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Klima 2012: il benessere organizzativo

Un'indagine sul personale
dell'Amministrazione comunale
di Bolzano

a cura di Carlo Buzzi,
Francesca Sartori

Presentazione di Luigi Gallo
Premessa di Maria Christina Obkircher



Sociologia

FrancoAngeli

La ricerca “Klima 2012 - Il benessere organizzativo” è stata commissionata dall’Assessorato al Personale del Comune di Bolzano al Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’Università degli Studi di Trento.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore.
L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

Indice

Presentazione , di <i>Luigi Gallo</i>	pag.	7
Premessa , di <i>Maria Christina Obkircher</i>	»	9
1. Tra teoria e pratica: la costruzione del benessere organizzativo , di <i>Annalisa Murgia e Alberto Zanutto</i>	»	11
2. La ricerca Klima 2012: obiettivi e scelte metodologiche , di <i>Carlo Buzzi e Letizia Caporusso</i>	»	31
3. I risultati della ricerca quantitativa: le dimensioni del benessere organizzativo , di <i>Martina Bazzoli e Letizia Caporusso</i>	»	43
4. I risultati della ricerca qualitativa: la rappresentazione dei processi organizzativi , di <i>Alberto Zanutto</i>	»	71
5. Genere, identità professionale ed esperienza lavorativa , di <i>Francesca Sartori</i>	»	97
6. Conclusioni , di <i>Letizia Caporusso</i>	»	119
Bibliografia di riferimento	»	125
Appendici	»	131
Gli autori	»	160

Presentazione

L'ente Comune di Bolzano è un piccolo paese di poco più di mille anime. Un paese ramificato fatto di svariate frazioni, alcune separate anche fisicamente sul territorio. Un paese di donne e uomini, dove si parlano diverse lingue; abitato da impiegati e operai, artigiani e architetti, ingegneri e commessi, giuristi, notai, sociologi, poliziotti, cuochi, farmacisti; una realtà dove si producono svariati prodotti per l'universo cittadino, si rilasciano carte d'identità e autorizzazioni, si progettano strade e scuole, si cucinano pasti per centinaia di bambini, si vendono medicine, si piantano alberi.

Cosa pensa questo paese di se stesso e degli altri? Come funziona e cosa tiene insieme questo microcosmo cittadino? Quali valori esprime, quali storie racconta, qual è la sua identità? E soprattutto, i suoi abitanti sono felici, radicati o spaesati?

Senza abusare della metafora è indubbio che provare a conoscere una organizzazione complessa come il Comune di Bolzano è la base per poter attuare politiche in materia di personale e di organizzazione che tengano conto delle dimensioni reali e non di quelle meramente formali della storia. Per questo abbiamo ritenuto che l'analisi sociologica fosse necessaria, oltre la descrizione giuridica di ruoli e funzioni, gerarchie e procedure.

Negli ultimi anni inoltre la legislazione ha separato sempre più la funzione politica da quella amministrativa trasferendo alla dirigenza un ruolo "datoriale" in materia di personale. Se questo è un indirizzo generalmente corretto, un effetto collaterale organizzativo può essere però l'ulteriore rafforzamento di una struttura fatta di ripartizioni – "piccole aziende", poco aperte, con logiche e obiettivi particolari. Indagare la struttura nel suo complesso, con l'orizzontalità e la trasversalità di una ricerca quantitativa e qualitativa, permette invece di far emergere le percezioni e le criticità attraverso le unità organizzative e soprattutto permette di poter pianificare misure

trasversali, orizzontali, non meramente gerarchiche, che tengano insieme tutta l'organizzazione.

Il Ben-essere di tutti coloro che abitano questa organizzazione burocratica, le regole dello "stare insieme", il "sentirsi a casa", il riflettere sui valori etici e sulla missione di una pubblica amministrazione erogatrice di importanti servizi alla collettività, sono elementi fondamentali da conoscere, promuovere e valorizzare per fondare, pur nelle differenze, un'identità condivisa e soprattutto per rafforzare il senso di far parte di un bene Comune.

Abbiamo voluto quindi rendere pubblica questa ricerca anche al di fuori dei confini del nostro Comune e metterla a disposizione di altri enti pubblici e di quanti, a partire dagli studenti, volessero approfondire questo filone di indagine. Crediamo molto all'utilità della conoscenza sociologica nel descrivere e magari cambiare un po' in meglio le istituzioni che ci circondano e in cui viviamo. Ci piacerebbe anche in futuro essere ancora luogo di indagine e di collaborazione con i ricercatori sociali.

Vogliamo ringraziare l'Università degli Studi di Trento per la disponibilità dimostrata fin dall'inizio da parte del Preside della Facoltà di Sociologia, professor Dallago, e ovviamente tutto il team di ricerca guidato dal prof. Buzzi.

Luigi Gallo
Assessore al Personale
Comune di Bolzano

Premessa

L'Amministrazione comunale in collaborazione con il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Trento e naturalmente grazie al fondamentale contributo del personale che “popola” le diverse anime del Comune di Bolzano, hanno dato vita alla terza indagine sul benessere organizzativo.

Il Comune di Bolzano si trova da diversi anni ai primi posti come gradimento da parte dei/le cittadini/e nei servizi pubblici erogati.

Ma chi sono le persone che vi lavorano? Cosa pensano del loro datore di lavoro? Cosa gradiscono maggiormente? Cosa invece vorrebbero migliorare?

L'indagine sul benessere organizzativo – anno 2012, nasce da un'esigenza di lettura dell'Amministrazione comunale su base diversa rispetto alle ricerche precedenti. Al dato quantitativo, costante e sempre presente nelle passate edizioni, mancava una dimensione di ricerca che aiutasse ad entrare nel vissuto delle persone all'interno dell'ente. Non si poteva infatti prescindere dall'esperienza delle collaboratrici e dei collaboratori che ogni giorno “vivono” il Comune ed allo stesso tempo contribuiscono a caratterizzarlo.

La ricerca sul clima organizzativo che ha coinvolto più di 700 persone che hanno risposto ai questionari di cui poi circa 90 sono state coinvolte nei *focus group*, ha messo in luce i bisogni e le necessità manifestati dalle dipendenti e dai dipendenti riguardanti i flussi comunicativi ed organizzativi, la qualità delle relazioni interpersonali, la gestione e la valorizzazione del personale, la formazione, la conciliazione tra vita privata e lavorativa e l'ambiente di lavoro.

Parallelamente, in collaborazione con il Comitato Pari Opportunità, è stata condotta una ricerca sul tema “Genere, identità professionale ed esperienza lavorativa” con l'intento di tradurre le problematiche derivate dalle esperienze dell'essere donna nella vita quotidiana dei/delle dipendenti in

contenuti formativi e promuovere momenti di scambio e confronto per rendere le donne più consapevoli della propria identità professionale ed aumentarne l'autostima per accrescerne le potenzialità all'interno dell'ente. Confrontando i modi di dire, di fare e di essere degli uomini e delle donne è possibile riconoscere le attitudini dei/delle collaboratori/trici e valorizzare i loro punti di forza.

Sia l'indagine sul benessere organizzativo che la ricerca sull'identità di genere, non sono il punto di arrivo, ma attraverso il piano d'azioni condiviso con le/i dipendenti ed i dirigenti, vuole essere uno strumento per un'ulteriore occasione di coinvolgimento e partecipazione del personale allo sviluppo della Municipalità.

Maria Christina Obkircher
Direttrice dell'Ufficio Personale
Comune di Bolzano

1. Tra teoria e pratica: la costruzione del benessere organizzativo

di *Annalisa Murgia* e *Alberto Zanutto*¹

1.1. Il benessere organizzativo: uno sguardo teorico

La gestione delle risorse umane, in particolare nel contesto italiano, è un filone di ricerca e sperimentazione relativamente giovane, collocabile nell'ambito degli studi organizzativi, in uno spazio fortemente interdisciplinare (Maggi, 1977; Costa, Nacamulli, 1996; Solari, 2004). In uno scenario di persistente crisi economica e di crescenti pressioni in termini di performance – che colpiscono sia il settore privato che quello pubblico – la capacità di implementare politiche di gestione del personale efficaci e innovative si trova oggi più che mai in cima alla scala delle priorità che le organizzazioni devono affrontare.

In letteratura si è sviluppato nel corso dell'ultimo decennio un vasto dibattito sul ruolo che occupa il benessere dei dipendenti all'interno della relazione tra gestione delle risorse umane e performance organizzative (Wall, Wood, 2005; Van De Voorde, Paauwe, Van Veldhoven, 2012). Tuttavia, nonostante non vi sia consenso sul nesso di causalità tra queste dimensioni, vi è comunque ampio accordo sull'esistenza di uno stretto legame tra benessere, prestazione lavorativa e valore delle risorse umane (Guest, 2002).

La ricerca presentata in questo volume si posiziona all'interno di questo dibattito adottando una prospettiva teorica e metodologica che ritiene che la costruzione di un vantaggio competitivo per l'organizzazione passi inevitabilmente per il miglioramento dello stato di salute e benessere dei propri dipendenti. La promozione del benessere di lavoratori e lavoratrici, infatti,

¹ Il presente capitolo è frutto di una riflessione congiunta dei due autori, i cui nomi appaiono in ordine alfabetico. Tuttavia, dovendo attribuire responsabilità individuali alla sua stesura, Annalisa Murgia ha scritto i paragrafi 1.1. e 1.3. e Alberto Zanutto i paragrafi 1.2. e 1.4.

non è rilevante solo a fini filantropici o in un quadro di responsabilità sociale di impresa, dal momento che il benessere è strettamente legato al loro livello di soddisfazione e ha quindi a che fare anche con il miglioramento della produttività e delle prestazioni aziendali e con la diminuzione dei costi e dei tassi di assenteismo e di turn over. In quest'ottica, è possibile attribuire al benessere al lavoro un ruolo di mediazione nel legame che intercorre tra pratiche di gestione delle risorse umane, modalità di organizzazione del lavoro e stili di management, da una parte, e performance organizzativa, dall'altra.

Kahn e Juster (2002) hanno ricostruito la storia del concetto di benessere nella letteratura scientifica e i relativi problemi di concettualizzazione e di misurazione. Occorre innanzitutto sottolineare che la concezione moderna del benessere sul luogo di lavoro affonda le sue radici in due distinte tradizioni teoriche.

Il benessere è innanzitutto un costrutto giuridico, che è stato tradotto nelle normative che regolano i diritti sul lavoro nel panorama europeo e che – a partire dalle preoccupazioni circa la salute e la sicurezza di lavoratori e lavoratrici – si è gradualmente evoluto per tener conto di fattori di rischio più ampi, di natura psicosociale, in risposta ai profondi cambiamenti delle attività lavorative, dei contesti organizzativi e degli ambienti economici e tecnologici, in cui risultano sempre più centrali l'apprendimento, lo sviluppo di nuove conoscenze e le relazioni tra gli individui, i gruppi e le organizzazioni. L'accento, in questa prospettiva, è soprattutto sugli aspetti medici ed ergonomici del benessere e sui costi che il deterioramento della salute dei lavoratori può avere per l'azienda e più in generale per la società. Questo approccio si iscrive in una visione della gestione delle risorse umane direttamente ispirata al cosiddetto modello amministrativo (Ulrich, 1997), in cui il cuore delle risorse umane è sostanzialmente la gestione dei posti di lavoro, all'interno di un quadro giuridico e amministrativo frutto della concertazione sociale. La performance dell'organizzazione viene dunque considerata una conseguenza dell'uso razionale dei fattori di produzione, tra cui lo stesso "fattore umano", e le scarse prestazioni del personale sono viste come essenzialmente legate all'indisponibilità dei lavoratori e in particolare all'assenteismo per malattia e/o ad eventi infortunistici sul lavoro.

Un secondo approccio al benessere organizzativo ha le sue radici in una concezione più umanistica del lavoro, ereditata dalla scuola delle relazioni umane, che ha sottolineato il ruolo della soddisfazione e della motivazione nel garantire una buona performance del lavoratore e più in generale dell'organizzazione in cui lavora. Il fatto che i dipendenti siano competenti e perfettamente in grado di svolgere i compiti loro assegnati non è infatti di

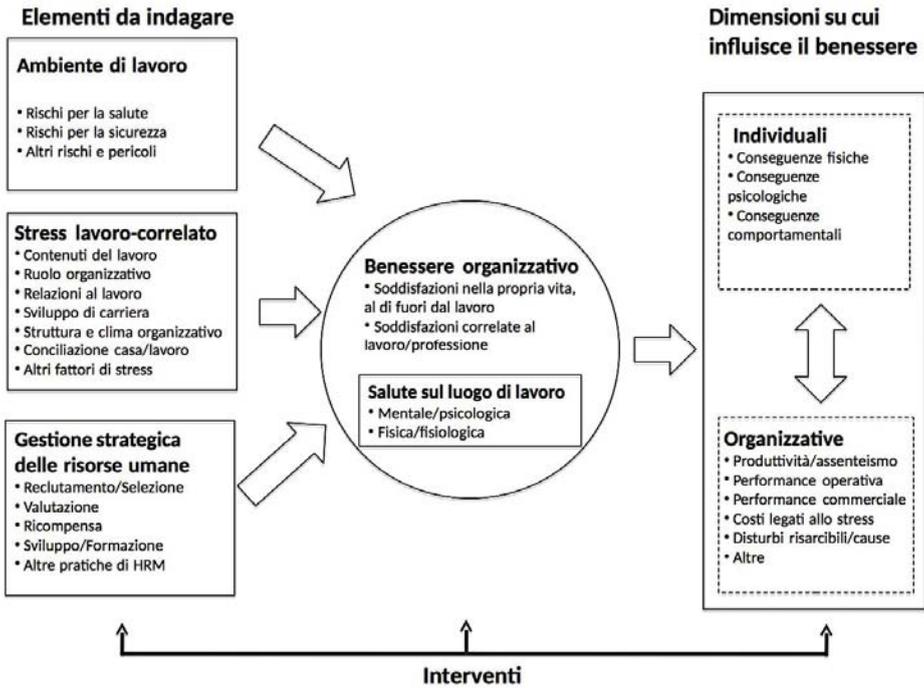
per sé sufficiente a garantire una buona performance, né a tenere alti i livelli di produttività. Gli studi pionieristici condotti negli anni '30 da Elton Mayo negli impianti della Western Electric hanno mostrato che le variazioni nella produttività dei singoli e dei gruppi all'interno di una stessa organizzazione sono indipendenti dai fattori ergonomici (luminosità dell'ambiente, ore di lavoro, organizzazione delle pause), considerati all'epoca le principali cause dello stato fisico e della produttività dei lavoratori dell'industria. I diversi livelli di produttività sono piuttosto legati a dei fattori psicosociali (attenzione nei confronti dei lavoratori, maggiore autonomia nel lavoro, stile di leadership più orizzontale, dinamiche di gruppo), che influenzano la motivazione e la soddisfazione sul lavoro. In tale prospettiva, dunque, la gestione delle risorse umane si sposta verso un ruolo di sostegno e di mobilitazione dei lavoratori, mettendo in atto dei processi organizzativi mirati all'arricchimento e alla qualità delle attività lavorative, alla formazione e ad una gestione delle carriere capace di tenere conto delle aspirazioni individuali di lavoratori e lavoratrici.

Questo secondo approccio, all'interno del quale si colloca la ricerca presentata in questo volume, è stato ampiamente sviluppato nel corso degli ultimi decenni all'interno di varie discipline, in particolare la psicologia e la sociologia, soprattutto in quei filoni di ricerca interessati all'analisi e alla gestione dei luoghi di lavoro e più in generale dei processi organizzativi. Già nella metà degli anni '80 Staw (1986, p. 40) scriveva: "il problema è come gestire l'organizzazione in modo che i dipendenti possano essere sia felici che produttivi". È in questa prospettiva che si colloca una delle definizioni più note e riconosciute di *benessere*, visto come un costrutto che "include varie soddisfazioni di vita, a livello individuale (per esempio soddisfazione e/o insoddisfazione nella vita sociale, familiare, ricreativa, spirituale e così via), soddisfazioni correlate al lavoro/professione (per esempio soddisfazione e/o insoddisfazione per il livello retributivo, le opportunità di promozioni, il lavoro stesso, i colleghi e così via), e la salute in generale. La salute, a sua volta, è vista come sotto-componente del benessere e comprende la combinazione di indicatori mentali/psicologici come l'affetto, la frustrazione e l'ansia e indicatori fisici/fisiologici come la pressione sanguigna, le condizioni cardiologiche e la salute fisica generale" (Danna e Griffin, 1999, p. 359). Secondo questi autori, quindi, il benessere è un concetto che comprende sia una dimensione soggettiva di soddisfazione, sia una dimensione di salute, fisica e psicologica.

Sulla base di una rassegna della letteratura, Danna e Griffin (1999) hanno formalizzato un modello che rappresenta i possibili legami tra salute e benessere organizzativo, mettendo in luce da un lato gli elementi da analiz-

zare nel caso in cui si voglia intervenire sul benessere sul luogo di lavoro, dall'altro le dimensioni individuali e organizzative che sono influenzate dal livello di benessere presente all'interno di una particolare organizzazione.

Fig. 1 – Un modello per organizzare e orientare la futura teoria, ricerca e pratica in materia di salute e benessere nel luogo di lavoro



Fonte: Danna e Griffin, 1999, p. 360, nostra rielaborazione

La rielaborazione proposta del modello di Danna e Griffin (1999) consente di concentrare l'attenzione sulle dimensioni organizzative, mettendo al centro dello schema il benessere dei/lle dipendenti, che risulta essere fortemente legato alla salute sul luogo di lavoro, ma soprattutto al grado di soddisfazione percepito dai soggetti, dentro e fuori il proprio ambiente professionale. Il concetto di benessere, così ridefinito, è dunque più ampio rispetto alle nozioni di salute fisica e mentale sul luogo di lavoro e si riferisce non solo all'assenza di patologie, malattie e disabilità fisiche o mentali, ma anche ad una generale percezione di soddisfazione e appagamento nel lavoro e nella vita al di fuori del lavoro.

Questa concettualizzazione, utilizzata nella letteratura scientifica nell'ambito della psicologia del lavoro, della sociologia delle organizzazio-

ni e della gestione delle risorse umane, individua inoltre tre principali aree – illustrate nello schema sopra riportato – su cui occorre concentrare l’attenzione per comprendere le dinamiche che sottendono l’agire organizzativo e il background che lo caratterizza.

In primo luogo, tra gli elementi da indagare, l’attenzione deve essere posta sull’ambiente di lavoro e sui fattori di rischio per la salute e la sicurezza del lavoratore, tradizionale oggetto della legislazione sulla tutela del lavoro, dell’ergonomia e della medicina del lavoro. Nella ricerca presentata in questo volume sarà prestata minore attenzione a questo ambito, dal momento che ci si riferisce ad una concezione più ampia di benessere, in cui questi fattori di rischio intervengono in maniera marginale.

La seconda categoria illustrata dallo schema fa invece riferimento ai fattori organizzativi da cui scaturisce il grado di stress lavoro-correlato percepito da lavoratori e lavoratrici. In particolare, tra gli elementi che influenzano il benessere, è possibile includere i contenuti del lavoro, la posizione organizzativa ricoperta, il clima organizzativo, le relazioni con i colleghi e con i direttori e i dirigenti, la possibilità di avanzamento di carriera e, non da ultimo, la conciliazione tra vita lavorativa e vita privata, familiare e sociale.

L’ultima categoria considerata in quest’area – non prevista dallo schema originale di Danna e Griffin (1999), focalizzato più sugli elementi individuali che sulle dinamiche organizzative – fa riferimento alla direzione strategica delle risorse umane (Fombrun, Tichy, Devanna, 1984) e in particolare al cosiddetto *ciclo delle risorse umane* (Boldizzoni, 1990), che è composto dalle principali attività capaci di influenzare le prestazioni individuali e organizzative: reclutamento e selezione, valutazione, ricompensa (materiale e simbolico-immateriale), sviluppo e formazione. In letteratura c’è ampio accordo sul fatto che il livello di prestazioni dei/lle dipendenti e più in generale dell’organizzazione dipenda dall’in/successo di queste pratiche di gestione delle risorse umane, che consistono nel selezionare le persone più adatte a svolgere i compiti definiti dall’organizzazione, nel motivare i dipendenti con ricompense adeguate, nel provvedere alla loro formazione e sviluppo in vista delle prestazioni future e nel valutarli al fine di giustificare le ricompense. Come anticipato, la prospettiva adottata in questo volume considera non solo le prestazioni, ma anche il benessere organizzativo come risultato di queste pratiche di gestione delle risorse umane, che intervengono sulla salute e sul benessere occupazionale, insieme alle due aree precedentemente descritte, vale a dire l’ambiente di lavoro e i possibili fattori di stress lavoro-correlato.

Infine, lo schema proposto si sofferma sulle dimensioni su cui influisce il grado di benessere presente in una specifica organizzazione. In particola-

re è possibile distinguere un livello individuale – che comprende le conseguenze a livello fisico (ad esempio la qualità del sonno), psicologico (come l’ansia da prestazione o legata all’incertezza) e comportamentale (si pensi alla decisione di lasciare l’azienda o alle stesse performance sul lavoro) – e un livello organizzativo, rilevabile attraverso la qualità delle relazioni sul lavoro (legata ad esempio ad una comunicazione efficace, sia tra colleghi che tra uffici) e misurabile attraverso i principali costi organizzativi legati all’assenza o alla carenza di benessere (ad esempio assenteismo, produttività, performance commerciale, ecc.).

In conclusione, alla luce del modello proposto, è possibile affermare che il benessere organizzativo si costituisce come un ambito di ricerca e di sperimentazione affrontato da diverse discipline, le quali si fondano su approcci e metodologie anche molto distanti tra loro. L’elemento su cui, però, si registra un ampio accordo riguarda proprio la molteplicità delle dimensioni che occorre indagare e sulle quali si deve intervenire per innescare un cambiamento organizzativo orientato al raggiungimento di un maggior livello di benessere. Ciò è possibile innanzitutto attraverso l’utilizzo di strumenti che sappiano cogliere sia le dinamiche relazionali, sia gli elementi più strutturali di un’organizzazione. D’altra parte, risulta indispensabile riconoscere la specificità di ciascuna organizzazione, sia nel caso in cui si voglia analizzarla e comprenderla, sia nel caso in cui lo studio di un particolare caso organizzativo sia mirato alla progettazione e implementazione di politiche volte all’innovazione e al miglioramento delle prestazioni e delle condizioni di lavoro. Ogni organizzazione ha infatti le sue peculiari caratteristiche, a partire dal settore in cui opera, passando per le attività che svolge e i servizi che presta, fino alla cultura condivisa dai suoi membri. Adottare questo tipo di prospettiva significa dunque riconoscere ed evidenziare il fatto che i processi organizzativi non avvengono in un vuoto sociale, materiale ed affettivo e che per analizzarli occorre pertanto concentrarsi non su dinamiche astratte, ma piuttosto sul cosiddetto “lavoro situato”, costituito da un “saper fare” specifico e contestuale (Bruni e Gherardi, 2007). Con questo intento, nei prossimi paragrafi verranno passati in rassegna i tre principali ambiti su cui è necessario soffermarsi per comprendere la specificità di un’organizzazione: il tipo di organizzazione (pubblica o privata); la cultura – o, meglio, le culture – condivise dai diversi attori organizzativi e, infine, il ruolo dell’apprendimento e dell’innovazione organizzativa, vale a dire la conoscenza prodotta mentre si lavora, le competenze tacite e la loro esplicitazione, il trasferimento delle conoscenze all’interno dell’impresa e lo sviluppo di buone pratiche.

1.2. Gli enti locali come *loosely coupled systems*

Le ricerche organizzative hanno spesso rappresentato gli enti pubblici locali come direttamente appartenenti all'ambito delle burocrazie di tipo meccanico (Mintzberg, 1983; Gherardi, Lippi 2000; Lippi, Morisi, 2005; Zan, 2011). Nel corso degli anni, tuttavia, la riflessione sui modelli organizzativi ha proposto letture alternative, più attente alla complessità della gestione quotidiana degli ambienti lavorativi (Gouldner, 1970; Weick, 1995; Morgan, 2006). Tali percorsi di ricerca hanno consentito di riconsiderare il senso e la natura delle attività sviluppate all'interno di questi tipi di organizzazioni, evidenziando la diversità interna che le caratterizza, rispetto al semplice modello della burocrazia meccanica.

Quando la dimensione organizzativa è sufficientemente grande da far perdere ai meccanismi di coordinamento e di controllo la loro forza originaria, è possibile, infatti, annoverare gli enti burocratici pubblici tra le organizzazioni a legame debole, definite in letteratura come *loosely coupled systems*. Il concetto deriva dai lavori di Karl Weick che, ancora nel lontano 1976, riflettendo sui sistemi educativi, osservava i grandi margini di libertà che le organizzazioni di quel tipo garantivano ai propri componenti. Questo tipo di libertà, che ad esempio permette a un docente di orientare i contenuti della propria materia in modo molto diverso dai propri colleghi della stessa materia, ha aperto ad una riflessione molto più ampia rispetto alla libertà limitata degli attori, già osservata a suo tempo da Gouldner (1970) e da Crozier e Friedberg (1978) a proposito delle organizzazioni burocratiche. Altri autori, ormai divenuti pietre miliari della ricerca organizzativa, avevano già osservato come spesso le spiegazioni che le organizzazioni attribuiscono ai propri comportamenti sono frutto di riflessioni *ex post* ed è oggettivamente difficile comprendere i processi decisionali nella loro supposta razionalità mentre si compiono (Cohen, March, Olsen, 1972). Ampi margini di libertà, dunque, attraversano continuamente le organizzazioni e i loro processi decisionali.

Relativamente agli enti locali questo è facilmente osservabile quando si prova ad esempio a raccogliere impressioni e orientamenti intorno all'efficienza delle burocrazie di province e comuni, cioè presso gli enti più "vicini" alla cittadinanza. L'opinione pubblica, alla cui formazione contribuiscono rappresentazioni derivate dai luoghi comuni e dai media, considera tendenzialmente attendibili i giudizi negativi su quanto le burocrazie stanno realizzando, qualsiasi sia la fonte. Una simile osservazione può essere confermata o meno dalle esperienze dirette, ma difficilmente queste saranno in grado di capovolgere un giudizio negativo su una burocrazia nel suo insie-

me. Ciò dimostra che nelle organizzazioni molto grandi l'unitarietà dei valori di riferimento e delle rappresentazioni è sempre una conquista difficile. Pertanto il primo assunto che dobbiamo accogliere è che le grandi organizzazioni sono più facilmente rappresentabili come l'esito di scelte razionali che intendevano proteggere dalla irrazionalità dei soggetti. Tuttavia, questa tensione si manifesta oggi come un andamento per costellazioni di persone, uffici e funzioni, facilmente manipolabili, e pertanto gli spazi del lavoro quotidiano sembrano sempre più dominati da una sorta di anarchia organizzata (Cohen, March, Olsen, 1972; Weick, 1976). Lo sforzo che fu per primo di Max Weber, di comprendere gli assetti organizzativi, sembra dunque oggi totalmente inadeguato nel descrivere le complessità osservabili nei contesti delle burocrazie complesse.

Se originariamente si consideravano le organizzazioni come sistemi chiusi e frutto di percorsi razionali di pianificazione delle forze di differenziazione e coordinamento (Mintzberg, 1983), oggi appaiono molto più urgenti percorsi di ricerca in grado di esplorare prospettive aperte e di superamento delle razionalizzazioni come strategie prevalenti per comprendere e pianificare quanto accade nelle organizzazioni (Youn, Murphy, 1997). Questa prospettiva è efficace anche per spiegare sistemi tradizionalmente considerati rigidi e fortemente legati ai processi di razionalizzazione che – nel caso degli enti pubblici – sono abitualmente frutto di norme, leggi e regolamenti sottoposti alla retorica del diritto pubblico.

Alle organizzazioni spetta sempre un compito complesso, che è quello di tradurre in pratica le formule organizzative adottate e molto spesso questa traslazione, se da un lato permette alle organizzazioni di funzionare e di produrre risultati, dall'altro lega le singole pratiche ad assetti ed equilibri locali che contribuiscono a produrre ulteriore anarchia (Gherardi, Lippi, 2000). Rappresentare le organizzazioni come *loosely coupled systems* permette, quindi, di occuparci con più determinazione delle situazioni locali e delle pratiche quotidiane che, come è comprensibile, coinvolgono consistentemente il clima organizzativo interno.

Nel contributo che ha lanciato questo tipo di analisi, Karl Weick aveva concentrato l'attenzione sulla compresenza di legami "forti" e legami "deboli". Il suo lavoro invitava ad occuparsi in modo particolare dei legami deboli, abbandonando quella che era una tradizione consolidata, di occuparsi *in primis* dei legami forti. L'obiettivo non era quello di dicotomizzare il panorama certamente articolato delle varie organizzazioni, quanto piuttosto di indicare una sorta di *continuum* sul quale disporre idealmente le organizzazioni a prevalente legame rigido e quelle a prevalente legame debole (Zan, 2011). L'attività di ricerca che si è sviluppata negli ultimi decenni, infatti,

ha assunto questa visione aggiornando anche le metodologie della ricerca, includendo sempre più disegni di ricerca attenti alle metodologie qualitative e a letture processuali sempre più raffinate.

La prospettiva proposta da Zan (2011) si adatta particolarmente al caso delle burocrazie degli enti locali italiani. In particolare, viene utilizzato un approccio comparativo che considera tre sistemi classici del contesto burocratico italiano: il sistema universitario; il sistema giudiziario e il sistema delle associazioni di rappresentanza degli interessi. In questa sezione si farà riferimento a questo approccio, includendo nell'analisi un ulteriore sistema, quello degli enti pubblici comunali. Tali organizzazioni presentano infatti diverse affinità con i sistemi analizzati da Zan. In primo luogo sono caratterizzati da divisioni dipartimentali (che nella denominazione dell'organizzazione comunale di Bolzano vengono definite ripartizioni), connotate da una spiccata autonomia locale. In secondo luogo gli enti comunali condividono con l'università e i tribunali la forte interdipendenza funzionale. Infine, questo tipo di organizzazioni sono caratterizzate da una serie di fattori unificanti come: i) la governance, anche se scollegata dalla qualità e consistenza dei servizi prodotti; ii) la rete delle interconnessioni istituzionali, derivata anche dal continuo riferimento a norme e principi definiti all'esterno dell'organizzazione e iii) la natura apparentemente unificante dei sistemi informativi.

1.2.1 L'autonomia delle ripartizioni

La caratteristica più evidente nelle organizzazioni complesse a legame debole è l'autonomia. I processi decisionali e le linee di comando pur rispondendo, come avviene per i sistemi universitari, giudiziari e delle associazioni di categoria, a un unico vertice, in realtà poi non riescono a determinare esiti operativi certi nelle varie ripartizioni.

L'autonomia, nei comuni come nelle università, ad esempio, trae origine dalla specificità delle competenze che gli assessorati assumono al momento dell'insediamento delle giunte municipali. Nella figura del responsabile politico dell'assessorato si affrontano due tensioni diverse, da un lato la pulsione politica riferita almeno sul piano retorico al programma elettorale, dall'altro la tensione della responsabilità amministrativa, la cui responsabilità appartiene in maniera esclusiva ai dirigenti generali. Tale impianto genera delle isole funzionalmente separate, anche se interdipendenti. Questa separazione risulta essere relativamente recente, essendo avvenuta solo all'inizio degli anni novanta, grazie all'introduzione

delle autonomie comunali e dei principi del *new public management* (Lippi, Morisi, 2005).

Se l'organizzazione comunale fosse una realtà a legame forte, questa separazione dovrebbe rispondere in modo specifico alla produttività coordinata delle varie funzioni. Ad esempio una modifica dell'assetto viario dovrebbe generare un programma specifico per il corpo dei vigili urbani che intervengono ad accompagnare il cambiamento e così viceversa. Il fatto che l'organizzazione comunale sia a legame debole rende in realtà praticamente impossibile questo coordinamento e soprattutto non esiste un concreto management di queste funzioni, così come manca un'analisi specifica delle disfunzioni. Come hanno dimostrato i contributi neoistituzionalisti, le organizzazioni connotate da una lunga storia, che le ha obbligate a rigenerarsi nel tempo, sono realtà la cui esistenza non deriva dall'efficienza dei servizi erogati, ma proprio dalla loro capacità di adattamento all'ambiente e in particolare dal mantenimento di una legittimazione sociale, senza che questo risponda a ordinamenti stabili ed efficienti nel tempo (Powell, DiMaggio, 1991; Scott, 2008).

1.2.2 L'interdipendenza funzionale e gerarchica

Le organizzazioni fondate su norme di diritto pubblico sono in apparenza quelle maggiormente rispondenti a visioni gerarchiche e rigide. Se pensiamo al sistema delle università o dei tribunali, ci immaginiamo che tutto sia abbastanza connesso sul piano delle responsabilità cosicché, se ci sono degli aspetti problematici, questi sono presi in carico dai vari livelli fino all'apice. In realtà si osservano spesso in queste organizzazioni, come anche nelle realtà burocratiche comunali, gerarchie solo apparenti, incaricate di controlli parziali e in cui la responsabilità è sempre collegiale a causa della forte interdipendenza funzionale. Il controllo in questi ambienti è sempre parziale e la retorica gerarchica di tipo esortativo (Zan, 2011). L'adesione alle progettualità e ai mandati che si vogliono perseguire passano per un convincimento personale e specifico della bontà del progetto e per una strategia di relazioni, più che per una bontà dell'obiettivo prefissato. I progetti trasversali solo raramente trovano successo ed è molto difficile assumere accordi organizzativi che modifichino le pratiche di lavoro all'interno dei singoli uffici. L'azione esortativa che i responsabili delle varie divisioni mettono in campo si esplica anche nelle attività di valutazione e di innovazione. I vertici devono considerare in modo adeguato il valore politico e strategico delle loro azioni e così il lavoro di costruzione del sen-