

Il sindacato come organizzazione: dal modello politico-burocratico a quello progettuale-partecipativo

di Antonio Coccozza

In questo contributo s'intende proporre una riflessione critica sul funzionamento delle strutture, sulla suddivisione dei compiti e sui processi decisionali nelle organizzazioni sindacali, allo scopo di fornire materiale necessario per poter ipotizzare una modalità gestionale orientata ad una logica di maggiore efficacia organizzativa e di migliore partecipazione associativa.

A questo fine, in primo luogo, bisogna ricordare che le organizzazioni di rappresentanza (associazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori che presentano modelli organizzativi di tipo speculare) possono essere analizzate, dal punto di vista sociologico, sulla base delle loro caratteristiche interorganizzative sui generis e dalla particolare logica d'azione.

Una particolarità che assume una sua specificità tipologica, che distingue tali organizzazioni da altri modelli organizzativi in base a differenti *razionalità di governance*, come quello di tipo burocratico rappresentata dal Ministero e dalle pubbliche amministrazioni, di una struttura che punta a realizzare un profitto come l'azienda, dai partiti orientati dalla gestione del consenso, o dalle chiese basate sulla credenza trascendentale e sulla fede e dalle organizzazioni totali, che fondano la loro azione

sull'obbedienza e la tradizione.

Le organizzazioni di rappresentanza: una tipologia organizzativa particolare

In linea con questa impostazione teorica, possiamo sostenere che tali organizzazioni, a differenza delle altre tipologie organizzative sopra richiamate, hanno mirato ad assolvere storicamente a tre diverse grandi funzioni strategiche (Zan, 1992; Coccozza, 1996b, 1997c, 2006a):

- quella tradizionale della rappresentanza politica e tutela degli interessi dei lavoratori (o degli imprenditori);
- quella relativamente più recente volta all'erogazione di servizi e assistenza ai lavoratori (o alle imprese);
- quella più critica tesa alla promozione di politiche economiche, di sviluppo dell'occupazione (di sviluppo imprenditoriale), della cultura del lavoro (o imprenditoriale).

In questa logica, come emerge da diverse ricerche (Coccozza, 1996a; 1996b; 1996c; 1997a; 2006a; Della Rocca, 1998; Lanzalaco, 1998) e dalle osservazioni dirette sul campo, l'associazione di rappre-

sentanza, dal punto di vista sociologico, risulta essere un'organizzazione tipologica specifica nella quale coesistono cinque caratteri (geni) tipologici, combinati in un mix efficace, che rappresentano essenzialmente diverse dimensioni: normativa e associativa, federativa, burocratica, sistema a legame debole, istituzione.

Tali caratteri si pongono necessariamente in una stretta correlazione sistemica e tendono a configurare l'organizzazione di rappresentanza, come una particolare tipologia organizzativa che assume le seguenti caratteristiche:

- carattere normativo e associativo, in cui vi sono forti valori di riferimento, e un significativo senso di difesa degli interessi di gruppo e associativi (collettivi);
- carattere federativo, rappresentato dalla tipica forma organizzativa adottata, che prevede un vero e proprio sistema rete, nel quale si attua una continua negoziazione fra le strutture, e in cui prevalgono logiche relazionali collaborative, rispetto a quelle gerarchiche o di mercato;
- carattere burocratico, in particolare nelle strutture centrali, che tendono a lavorare per compartimenti stagni e manifestano una storica incapacità di adattamento al nuovo, tendono alla conservazione delle prassi organizzative consolidate;
- sistema a legame debole, ossia un modello organizzativo dove vi sono rapporti instabili (soggetti a processi di negoziazione continui) fra diverse strutture dell'organizzazione (federazioni verticali e strutture orizzontali territoriali), quindi non gerarchici o burocratici, in cui prevale l'autonomia decisionale su alcune materie, se non addirittura l'indipendenza di alcune agenzie strategiche. Non vi può essere nessuna visione meccanica e lineare nell'applicazione delle decisioni assunte, soprattutto quelle ai livelli superiori, nelle quali le strutture terminali non sono state coinvolte direttamente. In compenso, però, questo modello garantisce una forte adattività al contesto territoriale e una significativa capacità di autodeterminazione da parte degli attori, che permette all'organizzazione di acquisire linfa dalla base associativa e di poter riprodursi efficacemente;
- carattere di istituzione, poiché ciascuna struttura – a partire da quella del nucleo centrale, ma anche in quelle più periferiche – ha acquisito identità distintive, attraverso l'incorporazione dei valori condivisi e la difesa dell'integrità dei valori e dei confini dell'istituzione.

Nel quadro teorico qui descritto, uno dei concetti più importanti per poter comprendere il funzionamento delle organizzazioni sindacali dei lavoratori ci viene fornito da Weick (1988) con la definizione di "sistemi a legame debole", utilizzato inizialmente per analizzare il sistema scolastico.

Lo stesso Weick riferisce di una conversazione con March in cui descrive tale modello con una metafora di grande effetto (1988, 355): «Immaginate di essere arbitro, allenatore, giocatore o spettatore di una singolare partita di calcio: il campo ha la forma circolare: le porte sono più di due e sono sparse disordinatamente lungo i bordi del campo; i partecipanti possono entrare e uscire dal campo a piacere: possono dire: "ho fatto goal" per quanto vogliono, in ogni momento e per quante volte vogliono; tutta la partita si svolge su un terreno inclinato e viene giocata come se avesse senso».

In questo tipo di organizzazioni nessuno è in grado di prevedere con certezza – ossia di predefinire – la reazione organizzativa ad una precisa decisione assunta da un organismo superiore (la presidenza di un'associazione imprenditoriale, la segreteria confederale di un sindacato o la presidenza di un ente). Infatti tale decisione potrà avere almeno quattro tipi di risposte organizzative: un'applicazione burocratica o meccanica; sarà modificata in parte e adattata al contesto locale; sarà nei suoi contenuti sostanziali praticamente disattesa; sarà stravolta e applicata con modalità che producono effetti completamente diversi da quelli attesi.

La realtà organizzativa degli ultimi anni dei sindacati confederali è piena di esempi che potrebbero testimoniare ed esemplificare come le quattro tipologie di possibile applicazione delle decisioni assunte, da noi individuate, abbiano trovato concreto riscontro. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, ai temi della riforma organizzativa (da quelli degli accorpamenti orizzontali e verticali a quelli delle strutture aziendali), alla verifica dei risultati sia politici che organizzativi di determinate azioni, oppure al processo d'informatizzazione nelle centrali sindacali, al funzionamento del sottosistema informativo, nonché alla gestione delle risorse umane e alla politica del personale o, infine, nel campo aziendale, a decisioni di politica sindacale non in linea con le indicazioni ufficiali sulla contrattazione aziendale o alla dissonanza di comportamento fra una federazione settoriale e l'altra.

In altri termini, l'organizzazione di rappresentanza ha una sua tipica cultura organizzativa, che la dif-

ferenza da altre organizzazioni, come l'impresa, la burocrazia ministeriale, i partiti politici o i movimenti religiosi. Nel senso che deve rispondere ai principi di efficacia e di efficienza, ma non è un'impresa, ha un forte nucleo centrale, ma non può far ricorso alla sola logica della gerarchia per affrontare e risolvere i problemi organizzativi, ha bisogno di poggiare le proprie politiche sul consenso dei propri associati, ma non è solo un consenso ideologico ed, infine, è ispirata da valori di fondo, ma non è come una chiesa.

Si tratta, in definitiva, di una particolare tipologia di organizzazione, che accomuna sia il versante dei sindacati dei lavoratori, sia quello delle associazioni degli imprenditori, che ancora oggi hanno bisogno di individuare un'adeguata logica di governance efficace, se davvero intendono perseguire e coniugare efficacia ed efficienza della performance organizzativa con la più ampia partecipazione associativa. Una governance che non può prescindere da un'analisi approfondita dello scenario di riferimento e dalla conseguente elaborazione di piano di comunicazione organizzativa e un progetto di formazione mirato, finalizzato a conferire ai dirigenti dell'organizzazione e ai rappresentanti nei luoghi di lavoro quelle competenze tecniche specialistiche indispensabili, ma soprattutto le competenze relazionali fondamentali per poter comunicare, ascoltare, cooperare, saper affrontare e risolvere problemi, negoziare e garantire uno stile di leadership di tipo partecipativo e, per questo, più efficace ed efficiente.

L'evoluzione dei modelli organizzativi delle organizzazioni di rappresentanza

Le profonde trasformazioni degli anni Novanta e ancora maggiormente quelle più recenti dell'ultimo decennio hanno influenzato l'attività organizzativa dei sindacati, portando tali associazioni ad interrogarsi su quale delle tre funzioni strategiche occorre privilegiare, in questa particolare fase storica. Vi sono stati vari interventi di riorganizzazione delle strutture sindacali, che hanno riguardato le tre grandi centrali confederali, ma anche diversi progetti di riorganizzazione della Confindustria.

Un esperimento interessante sembra essere quello che la Cisl ha intrapreso sul versante di una migliore e più efficace gestione delle risorse umane, a partire dalla costituzione della direzione della sede

confederale. A questo proposito, analizzando l'esperienza Confindustria, come caso emblematico, occorre rilevare che nel corso degli anni Novanta quest'associazione ha posto maggiore attenzione ai processi di rinnovamento organizzativo, tesi a sviluppare la performance associativa con le moderne tecniche di gestione aziendale. In questa direzione la riorganizzazione avrebbe dovuto essere finalizzata al raggiungimento dei seguenti obiettivi: migliorare la gamma dei servizi offerti e adeguarla alle nuove esigenze delle imprese, rendere valutabile l'effettiva utilità del contributo associativo versato da ciascuna impresa attraverso l'analisi del valore dei servizi erogati, potenziare le comunicazioni interassociative con l'utilizzo dei più avanzati strumenti telematici, incrementare gli investimenti in formazione e aggiornamento delle risorse umane, evitare diseconomie e duplicazioni nel sistema associativo, integrare rapidamente le imprese entrate di recente nel sistema confindustriale interpretando la loro cultura specifica e facendo emergere i comuni valori imprenditoriali.

In tale direzione, è stato sostenuto che occorre ampliare la capacità delle associazioni territoriali e settoriali di fare sistema, poiché essa rappresenta la vera ricchezza di Confindustria. Per fare questo non si tratta soltanto di occuparsi di questioni statutarie e contributive, ma anche di lavorare assieme sulla produzione congiunta di servizi associativi, sulla formazione interna e su progetti di comunicazione condivisi (Cordero di Montezemolo, 2004).

Infatti, a questo scopo, nell'ultimo periodo, sono state introdotte alcune innovazioni nel modello organizzativo, ponendo minore enfasi alla tradizionale funzione di tutela e rappresentanza politica e un maggiore interesse a quella dell'erogazione dei servizi. Non sembra ancora sviluppata in maniera adeguata una politica tesa a perseguire la terza funzione strategica delle organizzazioni sindacali, relativa alla promozione di politiche economiche, di pieno sviluppo dell'occupazione e di maggiore visibilità della cultura del lavoro nella nostra società.

In questa situazione di profonda trasformazione del sistema economico-sociale e quindi dello stesso ruolo assegnato alle organizzazioni sindacali, come veniva già rilevato in alcuni saggi sull'evoluzione del ruolo e delle strutture delle organizzazioni di rappresentanza (Cocozza, 1996b; 1997c; 2006; 2010), si tende a prospettare un passaggio da un modello organizzativo politico-burocratico, ormai superato dagli eventi, ad un modello progettuale-

Dal modello organizzativo politico-burocratico al modello progettuale-partecipativo

Elementi organizzativi	Modello politico-burocratico	Modello progettuale-partecipativo
1. Strategia	Mantenimento Consenso Nicchia	Evolutiva Di soddisfacimento Personalizzazione
2. Struttura	Piramidale Accentrata Rigida	Reticolare Decentrata Flessibile
3. Sistema decisionale	Scarsa collegialità Scarsa delega Poco tempestivo	Responsabilizzazione Delega per competenza Tempestività
4. Leadership	Normativa Burocratica Adattiva	Partecipativa Innovativa Professionale

Fonte: Cocozza, 1996a

partecipativo.

Si tratta di un modello organizzativo più flessibile e professionale, esemplificato nella tabella, aperto al coinvolgimento attivo e alla partecipazione degli associati ai processi decisionali, in una logica di ampliamento della stessa base di rappresentanza, nella ricerca di una maggiore efficacia organizzativa e di una più adeguata ed opportuna partecipazione associativa.

Il nuovo scenario richiede, dunque, a queste organizzazioni un migliore funzionamento delle strutture organizzative e un diverso ruolo del dirigente, che andrebbe sostanzialmente in un reale piano di riprogettazione organizzativa, sulla base di tre principi fondamentali: progettualità, partecipazione e qualità. In linea con questa impostazione teorica, la nuova prospettiva di riprogettazione del modello organizzativo delle organizzazioni sindacali potrebbe essere così orientata:

- *in un'ottica di progettualità*: intesa come capacità di coinvolgere gli iscritti e i delegati, gli operatori e i dirigenti in progetti di azione condivisi, allo scopo di migliorare l'attività e i servizi offerti ai lavoratori. Per il dirigente a tempo pieno, invece, l'acquisizione di strumenti utili alla programmazione del proprio lavoro, mediante un approccio di tipo progettuale, improntato alla selezione degli impegni e non alla rincorsa delle urgenze. Definire progetti di intervento nelle diverse aree di attività e specifici programmi di azione in ambito locale (individuando obiettivi mirati, risorse, tempi e strumenti di verifica);
- *in un'ottica di partecipazione*: favorire la delega

ai rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro di compiti significativi per l'azione sindacale nell'azienda, mentre il dirigente a tempo pieno garantisce coordinamento dell'attività, elaborazione e sostegno per i progetti innovativi. Sviluppare nella gestione interna all'organizzazione la pratica della delega ai collaboratori, allo scopo di far crescere le loro competenze, consolidare il lavoro collegiale e lo spirito di squadra, acquisendo così il concetto di governo efficace di un'organizzazione complessa in una situazione di cambiamento. Divisione dell'attività e distribuzione dei compiti effettuata con criteri di maggiore flessibilità operativa e non solo con criteri gerarchici, per un incremento dell'efficacia dei risultati;

- *in un'ottica di qualità*: individuazione e consolidamento dei ruoli innovativi (ruoli di staff e consulenza interni/esterni con funzioni orizzontali e di integrazione). Rinnovamento dei compiti preesistenti (allargamento/arricchimento e rotazione negli incarichi, con maggiore cooperazione, integrazione fra ruoli di linea e ruoli di staff e maggiore delega ai collaboratori). Strumenti di integrazione (riunioni stabili e periodiche di confronto su modalità e qualità del lavoro e sui criteri di misurazione dei risultati, trasferimento di esperienza mediante documentazione scritta). Costruzione di team progettuali (su progetti mirati o scadenze specifiche con presenza di segretari, operatori, delegati, esperti esterni/interni), con una struttura di tipo ad hoc.

Perseguire questi obiettivi significa attuare un mutamento culturale significativo nelle politiche orga-

nizzative e di gestione delle risorse umane, e in una fase storico-sociale di grandi trasformazioni, per segnare la differenza fra epoche diverse, occorre essere coraggiosi nelle scelte di cambiamento. Pur sapendo che i mutamenti culturali e organizzativi non sono facili da attuare, poiché incontrano spesso resistenze politiche, professionali e psicologiche, per queste ragioni occorre sostenerli con adeguati interventi di comunicazione interna e di formazione, in un'ottica di partecipazione e coinvolgimento delle persone.

Come sostiene Simon (1958, 189) a proposito delle resistenze al cambiamento, «ciò che una persona vuole e ama influenza ciò che la persona vede, e ciò che vede influenza ciò che vuole e ama».

Pertanto riteniamo che le scelte di mutamento, per essere efficaci, dovranno necessariamente ispirarsi ai valori di fondo dell'organizzazione e si dovranno perseguire attraverso programmi attuativi, che non sono solo basati sulla condivisione da parte dei dirigenti, degli operatori e degli iscritti, ma sono nel contempo l'espressione delle speranze e dei desideri delle persone e lo strumento per il raggiungimento dei fini e della missione istituzionale.

L'organizzazione di rappresentanza, dunque, non è un'organizzazione meccanica, come una macchina o una struttura orientata a produrre un utile, come un'azienda, è costituita, oltre che da strutture, risorse, obiettivi e risultati (come altre tipologie organizzative), da persone che hanno loro strategie e progetti, che insieme danno vita ad un sistema sempre più complesso, sofisticato e orientato da valori di fondo. Queste organizzazioni possono adeguare efficacemente le loro performance alle sfide esterne e alle domande interne, non solo perché si modificano i “meccanismi operativi” (cosa estremamente importante), ma perché si interviene coerentemente per migliorare gli assunti di base della cultura organizzativa e si favorisce una maggiore e migliore partecipazione associativa a tutti i livelli dell'organizzazione, a partire dai luoghi di lavoro.

In conclusione, in queste tipologie organizzative i migliori risultati politici ed organizzativi, in termini di efficacia ed efficienza dell'azione, non dipendono tanto dalle strategie di ingegneria gestionale che si possono mettere in campo, quanto piuttosto dal ruolo e dalla valorizzazione delle persone e dai loro sistemi di valori di riferimento, che assumono un ruolo strategico, così come dal grado di coinvolgimento e di motivazione delle persone stesse che contribuiscono quotidianamente a dar vita ad

un'organizzazione veramente sui generis. Un'organizzazione che si basa sull'apporto volontario e convinto delle singole persone, che insieme costituiscono una comunità che condivide politiche e pratiche professionali, ma soprattutto valori di riferimento che guidano la loro azione strategica.

Antonio Cocozza

Docente di Sociologia del lavoro e delle organizzazioni
Università degli Studi Roma Tre
LUISS Guido Carli

Bibliografia

- A. ACCORNERO (1992), *La parabola del sindacato*, Il Mulino, Bologna.
- G.P. CELLA (1999), *Il sindacato*, Laterza, Bari.
- G.P. CELLA, T. TREU (1998), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna.
- A. COCOZZA (1996a), *Le organizzazioni di rappresentanza in Italia. Cultura organizzativa e politiche di gestione delle risorse umane*, in *Industria e Sindacato*, n. 12.
- A. COCOZZA (1996b), *La sfida della partecipazione. Relazioni industriali e gestione delle risorse umane nell'impresa*, F. Angeli, Milano.
- A. COCOZZA (1996c), *Cultura e qualità del servizio nell'Inas Cisl degli anni Novanta*, Rapporto di ricerca, Inas-Cisl Nazionale, Roma.
- A. COCOZZA (1997a), *Efficacia organizzativa e partecipazione associativa in Federlazio*, Rapporto di ricerca, Federlazio Confapi, Roma.
- A. COCOZZA (1997), *Oltre l'ordinaria amministrazione. Gestione delle risorse umane e relazioni sindacali nei processi di trasformazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Industria e Sindacato*, n. 10.
- A. COCOZZA (2004), *La riforma rivoluzionaria. Leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, F. Angeli, Milano.
- A. COCOZZA (2006a), *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, F. Angeli, Roma.
- A. COCOZZA (2006b), *L'offerta di lavoro*, in ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI, *Il nuovo nel mercato del lavoro. Indagine sul mercato del lavoro "non standard" e dibattito internazionale*, Sapere 2000, Roma.
- A. COCOZZA (2006c), *Formazione, mercato del lavoro, impresa*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano.
- A. COCOZZA (2007a), *Il futuro del sindacato nel 21° secolo: le prospettive dell'azione sindacale*, Fondazione Pastore, Studi e ricerche 2007, Roma, in www.fondazionepastore.it.
- A. COCOZZA (2007b), *Il futuro del sindacato nel 21° secolo: Il sindacato come organizzazione*, Fondazione Pastore, Studi e ricerche 2007, Roma, in www.fondazionepastore.it.
- A. COCOZZA (2008a), *Alcune riflessioni sulla sperimentazione del telelavoro in Telecom Italia: l'accordo sindacale del 26 luglio 2007*, Working Paper Adapt, n. 15, in www.adapt.it, sezione *Pubblicazioni*.
- A. COCOZZA (2008b), *Il lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni*, in A. TURSILLI (a cura di), *Il mercato del lavoro. Criticità e opportunità*, Sapere 2000, Roma.
- A. COCOZZA (2008c), *Presentazione della ricerca "Diversity": La gestione della "diversità" negli ambienti di lavoro*, Relazione introduttiva, Convegno finale di diffusione dei risultati, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Associazione Nuovi Lavori, Cnel, Roma, 14 novembre 2008.
- A. COCOZZA (2009), *Diversity management e valorizzazione delle risorse umane*, Working Papers Nuovi Lavori, n. 2, in www.nuovi-lavori.it.
- A. COCOZZA (a cura di) (2010), *Persone, organizzazioni, lavori. Esperienze innovative di comunicazione d'impresa e valorizzazione delle risorse umane*, F. Angeli, Milano.
- L. CORDERO DI MONTEZEMOLO (2004), *Costruire il futuro. Una Confindustria che faccia sistema. Impegni e responsabilità delle imprese*, in *L'imprenditore*.
- G. DELLA ROCCA (1998), *Il sindacato*, in G.P. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna.
- L. LANZALACO (1998), *Le associazioni imprenditoriali*, in G.P. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna.
- B. MANGHI (1981), *Democrazia minima: regole e costumi del nostro sindacalismo*, Edizioni Lavoro, Roma.
- H.A. SIMON (1958), *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna.
- K. WEICK (1988), *Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole*, in S. ZAN (a cura di), *Logiche di azione organizzative*, Il Mulino, Bologna.
- S. ZAN (1992), *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Nuova Italia Scientifica, Roma.