

RECENSIONE DI
MANAGING COMPLEX NETWORKS. STRATEGIES
FOR THE PUBLIC SECTOR
WALTER J.M. KICKERT, ERIK-HANS KLIJN, JOOP F.M. KOPPENJAN
a cura di Augusto Vino



Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo**

Anno III, numero 1, Giugno 2012

MANAGING COMPLEX NETWORKS. STRATEGIES FOR THE PUBLIC SECTOR, ED BY WALTER J.M. KICKERT, ERIK-HANS KLIJN, JOOP F.M. KOPPENJAN¹

Recensione a cura di Augusto Vino

Introduzione. La rete come problema e come soluzione

È a partire dal saggio di Pressman e Wildawsky, *Implementation* (1973), che la attuazione delle politiche e programmi pubblici di intervento ha rivelato la sua problematicità. Anche i programmi meglio concepiti possono trovare nella fase di attuazione il proprio tallone d'Achille e consegnarsi all'insuccesso. Curiosamente, fino a quel saggio – e con poche significative eccezioni, tra cui il Selznick dello studio sulla Tennessee Valley Authority – il problema della attuazione turbava – almeno così possiamo immaginare – i sonni di politici, dirigenti e funzionari pubblici, ma non incontrava ancora l'interesse degli studiosi di politiche pubbliche.

È inoltre in quel saggio che si propone una chiave di interpretazione delle difficoltà attuative, sostanzialmente accettata nella gran parte degli studi successivi: la numerosità degli attori coinvolti nella attuazione è uno dei problemi più rilevanti, una delle cause più importanti del fallimento dei programmi, in relazione in particolare alla complessità del coordinamento che implica, ed alla possibilità che le azioni dei diversi attori possano essere divergenti rispetto agli obiettivi posti dal programma.

Il volume collettaneo *Managing Complex Networks*, curato da tre autori olandesi – Kickert e Klijn, entrambi docenti alla Erasmus University di Rotterdam, e Koppenjan, docente alla University of Delft –, prova a capovolgere l'assunto di base, individuando nel network non il problema, ma la risorsa principale che può rendere possibile il successo dei programmi, e presentando una articolata e ricca serie di contributi e riflessioni sugli strumenti e gli approcci che possano consentire un efficace *network management*.

Il volume è diviso in 3 sezioni, rispettivamente dedicate, la prima, a “Policy Networks and Network Management: A State of Art”, con contributi che inquadrano la prospettiva del *network management* all'interno del dibattito sul Management pubblico; la seconda con numerosi contributi sulle dinamiche dei network e sugli approcci e strumenti utili per la loro gestione; ed infine l'ultima parte, nella quale i curatori provano a trarre qualche conclusione dai materiali presentati nel volume.

Mi riferirò di seguito in particolare al capitolo introduttivo – che costruisce un quadro di riferimento più generale al cui interno collocare il dibattito sul *network management* – ed al capitolo conclusivo, in cui i curatori tentano di riportare a sintesi, e di ricondurre all'interno di un quadro unitario, i diversi contributi.

¹ Sage Publications – London, Thousand Oaks, New Delhi – 1997.

La prospettiva manageriale sui Policy Networks

Nella Introduzione al volume, i curatori collocano il tema dei *Policy Networks* all'interno del dibattito sulla evoluzione delle forme di governo e segnatamente lo riferiscono all'emergere del concetto di governance. La questione centrale viene formulata nei seguenti termini: "Qual è il potenziale della prospettiva del network sulla governance e sul management pubblico?" In che misura il tema dei *policy networks* può contribuire a far evolvere il dibattito sulla governance e sul management pubblico e al tempo stesso offrire strumenti utili per la gestione delle reti di attori coinvolte nella realizzazione di una politica pubblica?

La convinzione degli autori è che il tema del *policy networks* possa costituire una valida alternativa, superandone i limiti, sia al modello del Regolatore Centrale, non più utile a descrivere le condizioni in cui operano gli attori pubblici, sia al Modello Multi-Attoriale, speculare a quello del regolatore centrale e ugualmente – nella visione dei nostri Autori – troppo parziale.

In primo luogo il concetto di *Policy Network* viene definito come idoneo ad indicare strutture (patterns) di relazioni tra attori interdipendenti coinvolti nei processi di definizione e realizzazione di politiche pubbliche. Rimarcando come il termine centrale sia quello della interdipendenza, poiché sottolinea che gli attori del network non possono conseguire i propri obiettivi in autonomia, ma necessitano dell'apporto di risorse detenute da altri attori. Nei network

«informazioni, obiettivi e risorse sono scambiate in continuazione. Poiché le interazioni sono ripetute con elevata frequenza, si verifica un processo di istituzionalizzazione: vengono sviluppate e formalizzate percezioni condivise, modelli di partecipazione e regole di interazione». (pag. 6)

Successivamente, le caratteristiche dei tre diversi approcci al tema della governance e del *public policy making*, vengono sintetizzate come mostrate nella tabella a seguire.

Prospettiva Dimensioni	Prospettiva del regolatore centrale	Prospettiva multi- attoriale	Prospettiva del network
Oggetto di analisi	Relazioni tra il regolatore centrale ed i gruppi-obiettivo (della politica)	Relazioni tra il regolatore centrale e gli attori locali	Network tra gli attori
Prospettiva/punto di vista assunto	Regolatore centrale	Attori Locali	Interazione tra gli attori
Caratterizzazione delle relazioni	Autoritative	Centralizzazione versus autonomia	Interdipendenza

Caratterizzazione dei processi di policy	Implementazione "neutrale" di politiche formulate ex-ante	Processi politici di rappresentanza di interessi ed utilizzo informale delle risorse	Processi di interazione nei quali sono scambiate informazioni, obiettivi e risorse
Criteri di successo	Raggiungimento degli obiettivi della politica formalmente posti	Potere locale discrezionale e ottenimento di risorse in favore degli attori locali	Realizzazione di azione collettiva
Cause dei fallimenti	Obiettivi ambigui; numero eccessivo di attori; mancanza di informazioni e controllo	Politiche rigide; mancanza di risorse, non-partecipazione degli attori locali	Mancanza di incentivi alla azione collettiva o esistenza di blocchi (alla cooperazione)
Raccomandazioni per la governance	Coordinamento e centralizzazione	Minor peso delle regole centrali in favore degli attori locali	Gestione dei policy network: realizzazione delle condizioni che rendono possibile la interazione tra gli attori

Così collocata la prospettiva del *Policy Network* all'interno del dibattito sulla evoluzione delle forme del governo, e chiarito che il *Policy network* è una delle possibili declinazioni del tema del Public Management, in un successivo contributo del volume² Kljin descrive le "radici" teoriche dell'approccio che, a suo giudizio, affondano in tre differenti discipline:

- la scienza organizzativa, seguendo il "sentiero" che parte dalle elaborazioni della contingenza organizzativa, per passare dalla teoria interorganizzativa ed infine dalla teoria della dipendenza dalle risorse;
- la scienza delle politiche, con un sentiero che a partire dall'attore razionale assume il concetto di razionalità limitata, di modello decisionale processuale ed infine di politica come processo multi-attoriale;
- la scienza politica, che a partire dagli approcci pluralisti, assume il concetto di comunità di policy ed infine di processo di policy come processo che si sviluppa all'interno di sistemi-comunità relativamente chiusi.

L'approccio al *Policy Network* si trova alla confluenza di questi differenti sentieri disciplinari, assumendo da ognuno di essi categorie e strumenti di analisi.

² Kljin E.H., *Policy Networks: An Overview*, pp. 14-34.

Strategie per il governo dei Network

Dopo aver fornito nei diversi contributi della seconda parte del volume strumenti operativi e stimoli concettuali, nel capitolo conclusivo i curatori propongono un quadro di sintesi dei diversi approcci proposti alla gestione dei network, e degli strumenti in cui si sostanziano. Il Network management

«è definito in questo volume come una forma di coordinamento delle strategie di attori con differenti obiettivi rispetto ad un certo problema o misura di policy, all'interno di un quadro esistente di relazioni interorganizzative» (pag. 167).

Uno dei più rilevanti compiti del *Network management* è nella ricerca di uno scopo comune; esso si configura così come una forma indiretta di direzione, attraverso la quale si cerca di influenzare l'azione strategica degli altri attori.

In particolare distinguono due livelli possibili di intervento: il livello dei giochi, laddove le strategie applicate sono rivolte ad influenzare lo specifico processo di interazione con riguardo ad una questione (*issue*) o ad una area-problema, ed il livello della strutturazione del network, cioè in relazione al contesto di uno specifico gioco; e distinguono inoltre tra strategie indirizzate alle percezioni degli attori e strategie indirizzate alla interazione tra gli attori.

Ne risulta così uno "spazio" degli strumenti per il *Network management* articolato in quattro quadranti, come mostra lo schema sottostante, tratto da pag. 170.

	Livello dei giochi	Livello del Network
Strategie dirette alle idee/percezioni degli attori	Condivisione Influenzamento delle percezioni Negoziazione Sviluppo di linguaggi comuni Prevenzione di/introduzione di idee Promozione di riflessioni	Reframing Cambiamento formale della policy
Strategie dirette alle interazioni tra gli attori	(De-)Attivazione selettiva Organizzazione (arranging) Organizzazione di confronti Sviluppo di procedure Promozione di facilitazioni, mediazioni e arbitrati	(De-)Attivazione del network Riforma costituzionale: modifica delle regole e delle risorse (De-)Accoppiamento dei giochi Modifica degli incentivi Modifica delle strutture interne e delle posizioni degli attori Modifica delle relazioni Management by chaos

Vengono poi presentate e discusse diverse questioni, di cui due in particolare è utile richiamare.

In primo luogo, il tema della valutazione del Network. Intanto vengono segnalati i limiti e la parzialità di valutazioni che si concentrino sulla efficacia delle interazioni alla luce della realizzazione degli obiettivi dell'intervento – «questo criterio è tuttavia fallace: questi criteri sono appropriati al livello operativo, dove sono rinvenibili problemi e obiettivi chiaramente formulati. Le interazioni all'interno del network sono strategiche: gli obiettivi non sono dati ma ricercati» (pag. 172) – così come dei criteri di valutazione che fanno perno sulla soddisfazione ex post dei partecipanti, soggetta al pericolo della razionalizzazione ex post e della difficile cumulatività di giudizi espressi da attori con posizioni, interessi, visioni diverse.

Gli autori giungono così a proporre di integrare ai precedenti, criteri di valutazione di natura processuale: «L'idea sottostante è che se il processo di interazione è prudente, gli impatti esterni inattesi saranno meno probabili [...] Criteri come l'affidabilità e la prudenza sono anche valori del processo» (pag. 174).

Ulteriori criteri di valutazione del processo sono poi indicati nella apertura e nella legittimazione democratica. In ultimo «Il Network Management è considerato un successo se promuove la cooperazione tra gli attori e previene, evita o rimuove i blocchi a questa cooperazione» (pag. 175)

Il secondo tema rilevante tema è quello del ruolo degli attori pubblici.

«L'approccio del network non significa presumere che il governo sia uguale agli altri attori.....

Alcune delle risorse che determinano questo ruolo unico comprendono: consistente budget e personale, poteri speciali, accesso ai mass media, monopolio nell'uso della forza e legittimazione democratica..... Questa non è una indicazione, comunque, che gli attori pubblici siano superiori agli altri attori» (pag. 178).

In particolare, gli obiettivi del governo non possono essere incondizionatamente considerati legittimi e superiori agli obiettivi degli altri attori: «Gli obiettivi dell'attore pubblico non sono per definizione migliori di quelli di altri attori».

Ciò che qualifica l'azione dell'attore pubblico è piuttosto il presidio e la garanzia dei caratteri di apertura e legittimazione democratica del processo.

Le agenzie pubbliche ricoprono così un duplice ruolo nel processo. Esse devono guidare il suo corso, ad esempio curando che gli interessi non rappresentati o sotto rappresentati partecipino al gioco, così come contribuendo alla risoluzione dei problemi cercando di formare una coalizione impegnata in una particolare soluzione. E concludono:

«L'immagine del ruolo delle organizzazioni governative presentata in questa discussione sui network è fortemente differente dalla nozione di una ritirata del governo oggi tanto popolare nella pratica e nella teoria». (pag. 181)

In conclusione. Sulla utilità degli ossimori.

La locuzione "network management" è sostanzialmente un ossimoro: unisce in maniera indissolubile un concetto, quello di network, che richiama categorie di auto-organizzazione, di auto-strutturazione, di relazioni emergenti e non determinabili a priori con un concetto al contrario di gestione, di direzione.

È tuttavia proprio questa qualità “ossimorica” a rendere interessante l’approccio al management del *policy network*, in quanto capace di dar conto sia degli aspetti, e degli esiti, non determinabili a priori, della azione collettiva, sia della intenzionalità – guidata da qualche forma di razionalità – degli attori; e in questo senso è in grado di indicare anche strategie di governo dei processi che, senza la illusoria pretesa di determinare completamente il corso degli eventi, non rinuncino però alla ambizione di condizionarne lo sviluppo, provando ad esempio a trovare i modi per realizzare “buone politiche”.

Riferimenti bibliografici

Pressman J., Wildasky A. (1973), *Implementation*, University of California Press.

Selznick P. (1949), *TVA and the Grass Roots, A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press; trad. it.: *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, F. Angeli.