

I programmi pubblici per la sicurezza delle città: assetto e relazioni nel sistema dell'*urban security* nella regione Campania

Area tematica di riferimento: *L'organizzazione delle relazioni pubblico-privato fra regolazione e competitività*

Sommario: 1. Premessa: ragioni e scopi della ricerca - 2. Oggetto di studio - 3. Livello di analisi - 4. La teoria delle logiche di azione organizzativa - 5. Il Caso Campania -

1. Premessa: ragioni e scopi della ricerca

Le politiche di sicurezza urbana, perseguite da tempo dalle città europee (Selmini, 2004), vivono in questi ultimi anni una fase di rinnovata centralità. Esse mirano alla *costruzione delle condizioni necessarie alla convivenza civile dei cittadini di un contesto urbano*. Tale finalità è generalmente perseguita attraverso mix di azioni che, sostituendo progressivamente logiche di puro assistenzialismo e rinnegando la segregazione di qualunque raggruppamento di individui, si ispirano a principi di inclusione di soggetti svantaggiati, di prevenzione di comportamenti a rischio e di partecipazione attiva dei cittadini. Una siffatta combinazione di valori tradotti in percorsi di azione organizzata incide sui livelli di “vivibilità” di un contesto urbano (Franco, Darvino, Gerghi, 2005). Il consolidamento di tali valori rappresenta, insieme alle azioni di repressione della criminalità¹, la premessa necessaria per garantire i processi di crescita sociale ed economica di una collettività, perché consentono la regolare gestione di attività economiche, la più efficace erogazione dei servizi essenziali e il costante svolgimento di funzioni pubbliche primarie (formazione scolastica, inserimento al lavoro, tutela dell'ambiente, ecc.). Di tali delicati aspetti del vivere pubblico sono responsabili complessivamente e in primo luogo le amministrazioni locali, che attraverso le loro funzioni progettuali e di coordinamento con le istituzioni nazionali e i loro interventi diretti incidono sui livelli di sicurezza urbana effettiva, ma anche, e forse soprattutto, di sicurezza percepita dai cittadini.

In tema di *urban security* le istituzioni europee, nazionali e locali hanno realizzato negli ultimi 10 anni, anche in forma associata, interventi legislativi, di programmazione, di coordinamento istituzionale e di finanziamento diretto.² I progetti che ne derivano impegnano sempre e contemporaneamente diverse categorie di attori pubblici e privati: operatori della polizia locale e delle polizie nazionali, pubblici amministratori, associazioni e organizzazioni *no profit* e imprese economiche impegnate soprattutto in quei settori dei servizi pubblici che hanno reagito in modo più dinamico ai processi di liberalizzazione e/o privatizzazione (trasporto pubblico, assistenza sanitaria, servizi culturali, formazione).

Piuttosto che costituire un atto di pura regolamentazione, un programma di sicurezza urbana deve essere inteso come un intervento finalizzato a contribuire alla costruzione di significati comuni sul tema della convivenza civile e della legalità, attraverso la promozione e il coordinamento di azioni preventive e repressive di comportamenti che possono minare tale bene pubblico.

L'interpretazione dei fenomeni devianti (bullismo e criminalità giovanile, criminalità economica, prostituzione, criminalità associata all'immigrazione) o delle dinamiche socio-economiche che caratterizzano il vivere di una collettività e che devono ispirare le politiche di sicurezza urbana, richiedono impianti teorici e metodologici tipici di alcune importanti discipline delle scienze sociali: sociologia, criminologia, psicologia, statistica sociale, economia, urbanistica. Tuttavia, l'interesse pubblico e la natura pubblica delle risorse dedicate a questi programmi, pone agli studiosi, ma soprattutto ai soggetti chiamati a idearli e

¹ Tipicamente definite azione per la sicurezza e l'ordine pubblico e assegnate alle forze dell'ordine e agli organismi di *intelligence* nazionali e sovra-nazionali.

² Le due principali organizzazioni che hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana in Europa e in Italia sono stati il *Forum Européen pour la Sécurité Urbane* (www.fesu.org) e il *Forum Italiano per la sicurezza urbana* (www.fisu.it) entrambi associazioni composte da Regioni e amministrazioni locali.

promuoverli, problemi di *governance*, di organizzazione e di gestione di relazioni tra istituzioni (pubbliche e private) portatrici di visioni e di interessi distinti. Il carattere pervasivo del tema della sicurezza in tutte le pieghe del vivere collettivo e il contributo essenziale e specifico che i diversi attori possono dare, pongono, infatti, agli amministratori locali il problema di gestire processi decisionali di tipo “politico” (Cyert e March, 1963) e di tipo “incrementale” (Simon, 1960). Le decisioni che ne scaturiscono (formalizzate in accordi quadro, in convenzioni o in progetti) dovranno essere trasformati in piani di azione da soggetti diversi, in tempi diversi, con un diverso grado di autonomia. Ciò comporta la necessità di identificare e formalizzare i meccanismi più opportuni di coordinamento delle attività comuni e di misurarne costantemente i risultati. Si tratta, in generale, del problema che la scienza dell’organizzazione identifica come quello della costruzione di un *network* (Grandori, 1989; Lomi, 1997; Lorenzoni, 1992), o più specificatamente di un *policy network*, in cui è presente un’organizzazione focale (Evan, 1966; Perrone, 1997) - la Regione che regola le attività e alloca le risorse finanziarie per i programmi pubblici di sicurezza delle città - e della gestione di relazioni di interdipendenza di tipo associativo volontarie e/o artificiali, che sottostanno ad una sorta di cooperazione antagonistica (Martinez, 2000).

Il presente lavoro si inserisce in un più ampio programma di ricerca multi-disciplinare che indaga su scala regionale sugli esiti del processo di sviluppo di un sistema integrato di sicurezza delle città, alla vigilia della chiusura di quello che può essere considerato il primo programma regionale della Campania in materia, attivato nel ciclo di programmazione 2000-2006. Il programma di ricerca, svolto in collaborazione tra diverse università campane, con il supporto dell’Assessorato alla Sicurezza delle città della Regione Campania, prevede infatti un approfondimento di tipo psicologico e sociologico, uno di tipo giuridico e uno di tipo organizzativo.

Il contributo dell’indagine psicologica e sociologica è connesso alla definizione degli impianti teorici e metodologici idonei alla “ri-costruzione” e all’utilizzo del concetto di “sicurezza percepita” e all’analisi dei comportamenti devianti che caratterizzano uno specifico contesto urbano. Tale strumentazione teorica e metodologica dovrebbe essere utilizzata nel primo passo di un processo di elaborazione di politiche o di piani di azione che siano più possibile incentrati sull’idea di partecipazione attiva dei cittadini.

L’indagine di tipo giuridico, incentrata sulla comparazione delle legislazioni europee sul tema della sicurezza delle città, è finalizzata a mettere in evidenza le differenze e i punti di convergenza degli impianti legislativi che fungono da quadro di riferimento delle regole e dei vincoli per tali programmi di attività.

Alla ricerca di natura organizzativa è assegnato l’obiettivo di analizzare le principali dinamiche interorganizzative che la realizzazione delle politiche di sicurezza urbana comporta o dovrebbe attivare, nonché quello di riflettere sui temi delle competenze individuali degli attori coinvolti in esse. A tal scopo, la ricerca si propone di descrivere, in una prima fase, le caratteristiche di *assetto e di funzionamento della rete organizzativa e istituzionale* operante su scala regionale, con particolare attenzione all’analisi degli attori, alle forme di interdipendenza tra essi, ai processi di gestione delle informazioni rilevanti per la realizzazione dei programmi comuni (Martinez 2005), ai processi decisionali, e alle modalità di coordinamento delle relazioni tra i nodi della rete. In una fase successiva, per meglio comprendere le proprietà del sistema descritto, si propone di effettuare *un confronto tra due realtà regionali diverse*, la regione Campania e la regione Emilia Romagna, impegnate ormai da circa dieci anni sui temi in questione e che, pur muovendo da impostazioni strategiche simili, intervengono in contesti sociali, economici e culturali fortemente differenti.

2. Oggetto di studio

La sicurezza urbana costituisce nelle esperienze concrete vissute dalle istituzioni nazionali e regionali un programma politico che ha assunto negli ultimi dieci anni priorità e peso sempre maggiore.³ In particolare,

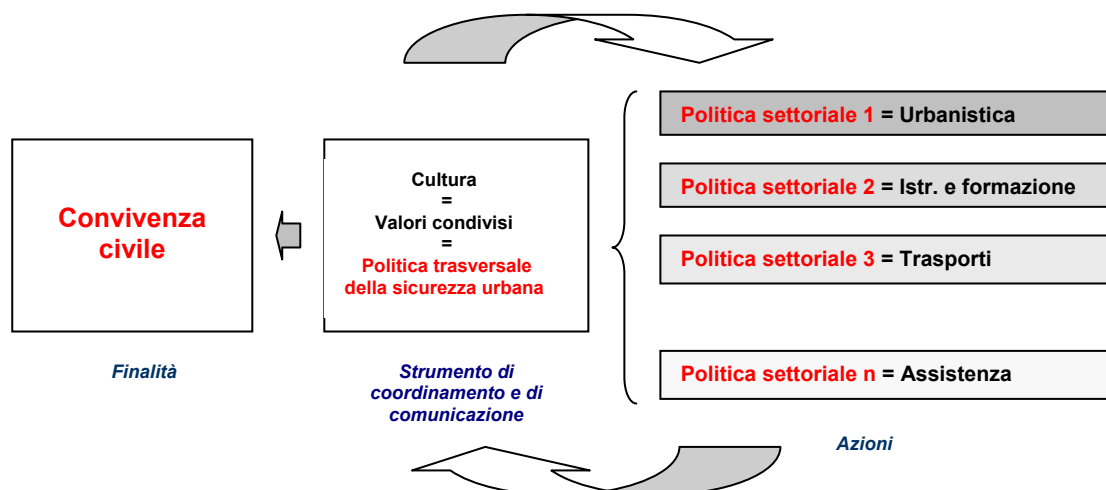
³ Vasco Errani, Presidente della Regione Emilia Romagna, a conclusione del suo programma decennale sulla sicurezza urbana, nel maggio 2004, fa un bilancio molto positivo dell’esperienza associazionista realizzata dalla sua Regione e dalle altre circa 100 amministrazioni regionali e locali nell’ambito del Forum Italiano costituito nel 1994. Presidenza della Giunta della Regione Emilia-Romagna (a cura di), *Quaderni di città sicure. Politiche e problemi della sicurezza in Emilia Romagna: 1994-2004. Decimo rapporto annuale 2004*. Gli atti del convegno di presentazione del rapporto e altri materiali sono disponibili sul sito www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/.

per le regioni meridionali le esperienze realizzate nell'ambito di Agenda 2000 e del ciclo di gestione dei fondi strutturali attraverso i POR 2000-2006 hanno costituito il luogo di sperimentazione e la premessa per la definizione di futuri programmi corredati da obiettivi sempre più concertati con le istituzioni locali e supportati da strumenti di intervento sempre più incisivi. Nelle esperienze maturate nelle principali regioni italiane, inoltre, è apparsa forte, sin dalla fase di avvio di questi programmi, l'idea che essi debbano puntare alla realizzazione e al consolidamento di *sistemi integrati* di attori a vario titolo operanti sullo stesso territorio.

Da una riflessione attenta, tuttavia, si comprende agevolmente che, per sua stessa natura, il tema della sicurezza urbana non rappresenta tecnicamente l'oggetto di una specifica politica, ma piuttosto un set di valori di riferimento che "trasversalmente" dovrebbero orientare una serie di politiche specifiche (o settoriali). Infatti, la sicurezza urbana viene intesa in modo pressoché unanime in ambito scientifico (Bauman, 2005; Zani 2003, Ruggiero 2000) e in quello amministrativo-istituzionale come il risultato dell'azione organizzata di una serie di soggetti che operano in uno specifico contesto con ambiti di competenza differenziata. Le azioni in oggetto sono indipendenti perché connesse a specifiche categorie di bisogni collettivi (trasporti, funzioni di polizia giudiziaria, istruzione, urbanistica) e strettamente connesse a grado di qualità della vita in una città (di cui la sicurezza è un'espressione significativa); quest'ultima, infatti, dipende direttamente dal grado di efficacia e di efficienza raggiunto nella realizzazione delle singole politiche pubbliche. La vivibilità in un luogo (e la sicurezza), tuttavia, dipende ancor più dal grado di integrazione che un'amministrazione riesce a raggiungere nell'attuazione dei singoli programmi e nella loro aderenza complessiva ai valori di convivenza civile e di legalità di cui si è accennato in precedenza.

La figura 1 illustra le relazioni esistenti a nostro parere tra la "politica trasversale" della sicurezza e le politiche cosiddette "settoriali". La finalità di innalzare i livelli di qualità della vita in una città viene perseguita attraverso lo sviluppo di una cultura della legalità e dell'appartenenza al contesto civico di riferimento. Tale cultura a sua volta si compone, e costantemente si trasforma, intorno a differenti mix di valori o principi di fondo quali la partecipazione attiva dei cittadini alla gestione dei beni pubblici, l'inclusione degli emarginati, la convivenza delle diversità, il rispetto per l'ambiente naturale e per l'ambiente storico/culturale nel quale si identifica un gruppo di individui. Gli specifici valori o significati del termine sicurezza urbana vanno dunque "ri-costruiti" in una politica trasversale della sicurezza urbana con specifici strumenti di analisi (sociologica e organizzativa) e di progettazione. Tali valori, infine dovranno ispirare e successivamente emergere e consolidarsi negli specifici interventi politico-amministrativi settoriali: il campo socio-sanitario, quello urbanistico, dell'istruzione e della formazione, dei lavori pubblici, dell'amministrazione della giustizia, dell'erogazione dei servizi pubblici.

Figura 1. Le relazioni tra politiche di sicurezza urbana e politiche settoriali



Alla politica trasversale della sicurezza urbana spetta, dunque, in primo luogo, il ruolo di *meccanismo di coordinamento* fondato sulla cultura e la socializzazione di valori condivisi all'interno di un sistema di attori responsabili di diversi interventi di carattere pubblico potenzialmente sinergici; dall'altro, essa può assolvere alla funzione di meccanismo di comunicazione interna ed esterna degli stessi attori cui si ispira rafforzando a sua volta il senso di identità collettiva dei cittadini.

Alla luce di quanto detto, definire la sicurezza urbana oggetto di un programma pubblico costituisce, allora, un'esemplificazione dal punto di vista gestionale che da un lato, serve a isolare e porre dei confini ai complessi (e talvolta nuovi) processi decisionali che assumono la sicurezza urbana come risultato finale; dall'altro, sopperisce alla mancanza di una cultura di riferimento consolidata in un'organizzazione, che ispiri programmi settoriali specifici e che determini al loro interno anche l'allocazione di risorse specifiche destinate a potenziare i servizi pubblici erogati anche sotto il profilo della sicurezza (come può accadere, ad esempio, in occasione di investimenti in infrastrutture per il trasporto pubblico locale se si programma sin dall'inizio dell'opera, l'allestimento di apparecchiature di video-sorveglianza o di blocco di accesso di passeggeri sprovvisti di titolo).⁴

Tutto quanto premesso tuttavia, considerata l'attuale fase (di avvio) del processo di sviluppo di politiche sulla sicurezza urbana in Italia (e in Campania in particolare) e per le esigenze di analisi che in questo momento (alla fine dei primi cicli sperimentali di programmazione in materia) si affermano con forza, esse possono essere identificate come *specifici programmi di carattere pubblico, che sempre più vedono coinvolti anche soggetti privati e che assegnano un ruolo centrale alle amministrazioni locali nelle loro articolazioni più vicine ai territori.*

3. Livello di analisi

Il livello di analisi organizzativa adottato in questa sede è quello del network di soggetti coinvolti istituzionalmente e volontariamente nella realizzazione di iniziative volte al recupero della legalità e della sicurezza in uno specifico contesto amministrativo e territoriale.

Il riferimento territoriale nell'individuazione del network è indotto da pre-condizioni comuni a qualunque programma pubblico: la ripartizione delle competenze istituzionali e gestionali tra stato e regioni e tra regioni e altri enti locali costituisce l'altra faccia della ripartizione di risorse economico-finanziarie per l'assolvimento dei ruoli di promotore, di decisore, di coordinatore e di attuatore di programmi di azione e quello di controllore dei risultati conseguiti.

L'opzione metodologica proposta per l'analisi è quella fornita dall'approccio all'azione organizzativa di Zan (1988) e all'analisi delle strutture di implementazione di Hjern e Porter (1981). Un programma di sicurezza urbana, infatti, costituisce un'azione organizzativa tipicamente messa in campo da singole parti di organizzazioni complesse (*le strutture di implementazione*), che "spontaneamente" si attivano per lo svolgimento di alcune parti del programma stesso e adottano particolari forme di coordinamento incentrate sul consenso esplicito e sul negoziato.

4. La teoria delle logiche di azione organizzativa

Circa 15 anni fa Zan (1988) rifletteva sulle potenzialità di un variegato insieme di programmi di ricerca condotti nel decennio precedente, che pur non costituendo una "teoria ufficiale", sembrava fornire spunti per un proficuo percorso evolutivo della disciplina organizzativa e l'affermarsi di innovativi assunti teorici: l'approccio alle logiche di azione organizzativa, rinvenibile negli studi di Hjern, Porter, Weick, Karpik, Crozier e Thoenig. Molti di quegli assunti sono oggi consolidati nei modelli più evoluti della teoria

⁴ Continuare a considerare la sicurezza urbana un programma politico a sé stante può facilitare, inoltre, il processo di elaborazione di metodologie e di strumenti di misurazione dei risultati e di impatto delle singole iniziative. Metodologie e set di indicatori di monitoraggio di tali risultati complessi potrebbero essere così consolidati e successivamente adottati per la valutazione anche di politiche settoriali.

organizzativa; alcune suggestioni metodologiche, invece, conservano ancora oggi tratti di particolare innovatività e di certo interesse per una corretta impostazione del problema proposto in questa sede: *la rappresentazione, l'analisi e la valutazione dei percorsi di sviluppo organizzativo di un insieme di attori indipendenti indotti dalla realizzazione di un programma pubblico*.

Le politiche pubbliche sono programmi complessi che coinvolgono tipicamente un gran numero di attori (ministeri, regioni, province, comuni e comunità montane, ma anche forze dell'ordine, istituti di credito e associazioni); trovano opportunità e/o vincoli in impianti normativi preesistenti; emergono formalmente da momenti decisionali complessi, in cui gli attori ricercano esplicitamente la concertazione e il consenso; si animano e assumono connotati specifici, in realtà, successivamente nelle fasi di implementazione, lungo percorsi d'azione anche molto lontani dalle aspettative iniziali; molto spesso i beneficiari dei programmi (i cittadini) non sono in grado di valutare gli effetti delle azioni messe in campo o, ancora più spesso, denunciano con forza il loro fallimento. Per migliorare le capacità di pianificazione e di progettazione di una politica, di elaborazione di bilanci previsionali e consuntivi, per innalzare il grado di efficienza operativa e per strutturare idonei strumenti di controllo e di valutazione dei risultati conseguiti, gli autori citati propongono di intervenire sugli impianti di analisi adottati dagli studiosi e dagli amministratori per definire e descrivere le caratteristiche delle organizzazioni che realizzano tali politiche; essi propongono di adottare come unità di analisi le *strutture di implementazione* e di analizzare la *logica di programma* che influenza i comportamenti degli attori che compongono tali strutture e funge da meccanismo di integrazione tra essi.

In questa sede si procederà ad una presentazione sintetica degli assunti teorici e metodologici rinvenibili nell'approccio all'analisi delle strutture di implementazione elaborato da Hjern e Porter (1986) e all'analisi delle logiche di azione organizzativa formulato da Zan (1988).

4.1 Assunti teorici

Gli assunti di base dei programmi di ricerca in esame sono quelli emersi dal profondo processo di sviluppo della teoria organizzativa degli anni settanta e che si sono consolidati nelle più moderne concezioni teoriche, attraverso percorsi evolutivi che hanno riguardato il concetto di attore organizzativo, di assetto e di ambiente (Moschera, 2000). In particolare si fa riferimento a:

a) il concetto di organizzazione;

L'organizzazione non è intesa come lo strumento razionale per il raggiungimento di determinate finalità, ma piuttosto, un'arena politica (Benson, 1973), un costrutto sociale nel quale si svolgono una molteplicità di giochi e di relazioni. Tali relazioni e aspettative individuali determinano comunque e permettono di rilevare anche un comportamento finalizzato dell'intera organizzazione.

b) i fattori che governano il comportamento delle organizzazioni;

La razionalità limitata dell'attore organizzativo (Simon, 1947, March e Simon, 1958) si intreccia con la sua capacità di assumere comportamenti diversi, a seconda degli investimenti affettivi ed emotivi che egli sostiene nell'organizzazione e a seconda delle mappe cognitive che egli ha costruito in base alle sue esperienze passate (March, 1999, Grandori 1999). Da ciò si deduce che non esiste un'unica razionalità che guida il comportamento dei partecipanti ad un'organizzazione, ma una serie di "logiche di azione organizzativa" (Hjern e Porter, 1986) o di una pluralità di razionalità (Karpik, 1978) individuali e collettive. L'esistenza di una razionalità dominante non esclude che decisioni non coerenti siano adottate in un sistema organizzato, ma esse saranno meno efficaci rispetto agli obiettivi del programma e più costose.

c) i legami organizzazione-ambiente;

L'organizzazione "attiva" il suo ambiente (Pfeffer e Salancik, 1978) o il suo *business system* (Mercurio, 2000) attraverso la fitta rete di relazioni che il management sviluppa nei reticoli interorganizzativi.

d) l'oggetto della teoria organizzativa;

Oggetto privilegiato di studio nelle impostazioni teoriche più moderne sono i processi e le relazioni che si sviluppano in "strutture d'azione collettiva che organizzano spazi di azione" (Friedberg, 1993, trad. it. 1994). Particolare attenzione è riservata alla comprensione e rappresentazione dei processi di scambio all'interno di un "campo organizzativo" (Di Maggio e Pawell, 1983) in cui si sviluppa l'organizzazione.

e) Ruolo della cultura;

La relazione tra logica d'azione e cultura organizzativa è particolarmente rilevante: la razionalità amministrativa si traduce attraverso simboli e rituali nella cultura organizzativa, intesa come un costrutto appreso in parte consapevolmente e in parte inconsapevolmente (Schein, 1985);

f) Ruolo del ricercatore;

Al ricercatore spetta il compito di ricostruire la pluralità di logiche d'azione che governano e definiscono le caratteristiche di un sistema organizzato di relazioni (Piccardo, 2001) che, in quanto contingenti, non possono essere predefinite (talvolta non sono note neppure agli stessi attori organizzativi che le animano, come fa notare Giddens nel suo modello "stratificato" dell'azione organizzativa – Giddens, 1984), ma devono essere ricostruite attraverso la ricerca empirica.

4.2 Un modello teorico e una metodologia per l'analisi e la valutazione del processo di strutturazione organizzativa finalizzato alla realizzazione di un programma pubblico

Gli studi condotti negli anni ottanta da Hjern e Porter si sono focalizzati sull'implementazione di diversi programmi pubblici⁵. Da queste esperienze di ricerca è emerso il *modello teorico* e la *metodologia di analisi* illustrate sinteticamente in questa sede.

Il modello teorico si caratterizza, oltre che per l'adozione degli assunti teorici descritti in precedenza, per la definizione di una nuova unità di analisi delle relazioni interorganizzative definita *struttura di implementazione* e ritenuta il livello di analisi più corretto (l'unico corretto) per lo studio dei fenomeni organizzativi che si determinano in occasione della realizzazione di un programma di intervento pubblico.

4.2.a Le strutture di implementazione

Molti servizi pubblici sono forniti (o innovati) nell'ambito di programmi di intervento che coinvolgono attivamente e contemporaneamente gruppi di aziende, governi ed altre istituzioni nazionali e locali, associazioni. Per capire in profondità quali sono i meccanismi organizzativi sottostanti la realizzazione di un programma pubblico è necessaria una specifica strategia di analisi. In particolare, occorre abbandonare l'opzione convenzionale nell'analisi della pubblica amministrazione in cui, in una visione complessiva o "olistica" delle organizzazioni pubbliche, si analizzano singolarmente le caratteristiche degli attori e le loro relazioni nel network potenziale che sembra emergere sul piano formale in seguito all'allocatione di risorse e alla definizione delle competenze istituzionali per la realizzazione di un'apolitica pubblica. In questo modo, infatti, si ipotizza un effettivo coinvolgimento degli attori rispetto agli obiettivi del programma (che è tutto da verificare), secondo una logica organizzativa che richiama fortemente i ruoli formali rivestiti da ognuno di essi (che è senza dubbio insufficiente per obiettivi così complessi).

Come entità funzionali, le organizzazioni pubbliche svolgono un ruolo in parti di numerosi programmi e un sottoinsieme di membri di tali organizzazioni (di solito quello associato alle attività amministrative generali) segue effettivamente una logica organizzativa che può essere definita "complessiva". I programmi sono concepiti, dunque, come strumenti per garantire la sopravvivenza generale dell'organizzazione e assolvere ai propri compiti istituzionali.

Tuttavia, pochi programmi pubblici vengono realizzati *in toto* da una singola organizzazione; nei programmi pubblici non esistono responsabili unici, esistono pochi meccanismi per la divisione dei compiti, le decisioni imperative adottate da soggetti istituzionalmente "superiori" possono rimanere disattese da parte di attori impegnati in altre strutture indipendenti, gli eventi impreveduti sono tanti e fuori controllo.

L'azione organizzata in cui i programmi pubblici prendono effettivamente corpo è quella realizzata, invece, dalle *strutture di implementazione*. La struttura di implementazione è *quello specifico insieme di frazioni di organizzazioni, di sottoinsiemi di membri di organizzazioni che, considerando il programma un loro interesse primario, si attivano in un processo di auto-organizzazione sin dalla fase di prima definizione e di approfondimento dello specifico problema politico-amministrativo verso cui è rivolto il programma stesso*. La struttura di implementazione emerge e si consolida attraverso il coordinamento di comportamenti e di scambi di parti di organizzazioni indipendenti che sviluppano programmi, routine organizzative e codici di validazione delle decisioni (vedi in seguito il concetto di logiche di azione organizzativa, par. 4.2.6). Le

⁵ Si tratta di programmi di formazione professionale, di edilizia abitativa, di collocamento, di assistenza sanitaria realizzati in Svezia, negli Stati Uniti e nella ex Repubblica Federale Tedesca.

strutture di implementazione, infatti, sono più frutto di un'auto-selezione che il risultato di rapporti di autorità. Dentro le strutture di implementazione sottogruppi di attori e di organizzazioni svolgono ruoli specializzati: formazione delle strategie, pianificazione, raccolta delle informazioni, reperimento delle risorse, coordinamento, prestazione di servizi, valutazione degli impatti.

Il grado di coesione interna a queste strutture di implementazione può variare: ci sono strutture di implementazione sviluppate e stabili, altre poco sviluppate e strutturate ad hoc. Nel primo caso si assiste alla strutturazione veri e propri reticoli organizzativi in cui legittimamente gli attori maturano aspettative reciproche rispetto a determinati ruoli e comportamenti di altri attori.

La differenza di comportamento organizzativo tra le organizzazioni formalmente impegnate nel programma e le strutture di implementazione che effettivamente lo realizzano sta nel fatto in queste ultime:

- mostrano un'elevata varietà di scopi e di motivazioni dei partecipanti a partecipare e ciò influenza l'intensità con cui si perseguono gli obiettivi del programma;
- le decisioni di partecipare al programma sono basate sul consenso esplicito e sul negoziato.
- vi è una struttura meno formale e minore ricorso all'autorità per il coordinamento delle attività;
- fondano sull'autorità basata sullo e non sulla gerarchia e discrezionalità dell'azione locale.
- le relazioni fondate sull'autorità sono solo quelle riconducibili allo *status* professionale e alla competenza a coordinare o a controllare risorse di un attore;
- le strutture sociali sono più dinamiche e mutevoli;
- la discrezionalità locale ha un ampio spazio;
- le strutture di controllo hanno efficacia assai limitata.

L'analisi e la progettazione di molti aspetti organizzativi sono influenzati dall'adozione delle strutture di implementazione come unità di analisi e di gestione: la strutturazione dei processi amministrativi e contabilità, i sistemi informativi, la valutazione dei risultati. Sotto il profilo delle competenze manageriali, nelle strutture di implementazione occorre sviluppare capacità di ricorso al consenso, al negoziato e alla persuasione; meccanismi che devono prendere il posto delle tendenze al controllo, al comando e alle misure aggregate di valutazione delle performance. La nozione di responsabilità politica non basta più per spiegare i comportamenti interni alla strutture di implementazione perché molti attori non hanno legittimazione da fonti governative. Occorre riconsiderare gli aspetti legali e procedurali dell'azione organizzata per supportare il funzionamento di tali strutture.

4.2.b La metodologia di analisi

La metodologia proposta da Hiern e Porter per l'analisi dei processi di strutturazione organizzativa associati alla realizzazione di un programma pubblico si articola in 6 fasi:

1. Analisi degli obiettivi del programma;
2. Individuazione degli "imperativi amministrativi" in esso contenuti;
3. Analisi del *pool* potenziale di organizzazioni coinvolte dalla realizzazione del programma;
4. Ricostruzione fenomenologia delle unità amministrative (elementi comuni, varietà di scopi e motivazioni,) che compongono la "struttura di implementazione" (*implementation structures*) del programma pubblico;
5. Analisi dei meccanismi di coordinamento prioritari nel field organizzativo emergente;
6. Ricostruzione della "logica di azione organizzativa o di programma".

1. Obiettivi e finalità strategiche del programma

Per comprendere le dinamiche organizzative connesse alla realizzazione di un programma complesso, occorre analizzare le sue finalità strategiche o obiettivi complessivi. Essi sono da intendersi come la ricerca di una condizione desiderata associata ad alcune operazioni tecniche. Obiettivi e finalità sono esplicitati attraverso progetti, procedure e strutture organizzative appositamente dedicate allo svolgimento di importanti funzioni di gestione del programma. Le strategie sono impegni parzialmente irreversibili che emergono dalla combinazione di una area di attività, una logica di azione e un ambito competitivo ().

2. Imperativi amministrativi del programma

Un programma di intervento pubblico è caratterizzato da un quadro normativo che lo autorizza e da alcuni imperativi amministrativi in merito alle unità organizzative formalmente individuate e alle loro responsabilità.

3. Pool di organizzazioni coinvolte

Partendo dall'analisi dell'imperativo amministrativo si può definire il gruppo di organizzazioni che formano l'ambiente specializzato nell'implementazione di un programma. Ma il pool di organizzazioni coinvolte da un programma sono solo il materiale grezzo dal quale si formano le strutture di implementazione operanti al di là dei mandati formalmente conferiti per l'attuazione di un programma (). Le organizzazioni cui appartengono le unità che comporranno la struttura di implementazione del programma forniscono informazioni, competenze e orientamenti culturali che incidono sulla sua attuazione.

4. Formazione e dinamica delle strutture di implementazione

Le principali spinte ad aderir ad un reticolo organizzativo risiedono nel vantaggio che ogni attore consegue dall'attivazione stabile di alcune tipologie di scambi o nel potere di influenza che un attore esercita su un altro spingendolo a tali relazioni (Schmidt e Kochman). Per comprendere i processi di formazione di una struttura di implementazione Hjern e Porter propongono di puntare su una verifica empirica e su un approccio fenomenologico nella definizione delle motivazioni a partecipare di ogni attore. Questo perché nella realizzazione di un programma pubblico non c'è un legame diretto tra la decisione di partecipare e la possibilità di utilizzare le risorse assegnate al programma. Inoltre sono importanti le cognizioni degli individui per comprendere come si attivano le strutture di implementazione. Esistono ancora attori che assolvono al ruolo di "imprenditori" o di "attivatori" degli scambi senza le cui capacità di costruire e gestire relazioni i programmi non avrebbero corso (Friend, Lovell O'Toole, Seideman). E' possibile, infine, separare le tipologie di relazioni interne alle strutture di implementazione sulla base della funzione specifica che esse assolvono nell'esecuzione complessiva del programma (pianificazione del programma, mobilitazione delle risorse, prestazione, valutazione) individuando così sotto-strutture specializzate.

La proposta metodologica per realizzare l'analisi in questa fase è quella di identificare le strutture di implementazione attraverso interviste "non direttive" (Hjern e Porter, 1986) volte a disegnare la mappa delle organizzazioni coinvolte sulla base delle percezioni degli attori.

5. Meccanismi di coordinamento interni alle strutture di implementazione

Dal punto di vista delle modalità di coordinamento delle relazioni interorganizzative, le strutture di implementazione sono assetti simili ai mercati perché nel mercato la complessità viene risolta attraverso il *calcolo individuale* dei propri interessi individuali a partecipare agli scambi. (Knight) ed è difficile individuare delle regole che dirigono in modo autoritario il comportamento dei gruppi relativamente autonomi di attori. Allo stesso tempo esse sono diverse dal mercato e simili alle burocrazie, perché sono unità amministrative organizzate intorno a *programmi* specifici e tese a realizzare *obiettivi* sottoposti a processi di verifica rispetto a criteri quali l'utilità pubblica, la trasparenza, l'equità, l'efficienza, ecc. L'attuazione di un programma, infatti, comporta un insieme di vincoli dettati dalla normativa che regola le attività nello specifico campo organizzativo, per soggetti che sono invece relativamente liberi nella definizione degli assetti istituzionali. Le strutture di implementazione sono, dunque, entità amministrative e allocative a metà tra mercati (beni allocati mediante gruppi di attori liberi) e burocrazie (obiettivi dati, piani formulati, risorse rese disponibili, e valutazione dei risultati).

7. Le logiche di azione organizzativa

Una logica del programma è tipica di tutti quei piani di intervento (prevalentemente pubblici) che richiedono la necessità di coinvolgimento, più o meno coordinato, di una pluralità di organizzazioni.

Il comportamento complessivo in un campo organizzativo, nonché le articolazioni strutturali che in esse si affermano, sarà determinata non tanto dalla logica di ciascuna organizzazione, quanto piuttosto dalla logica di programma, mediata in prima istanza dalle strutture di implementazione.

Karpik definisce la logica d'azione come una "forma di razionalità, intesa sia come forma di coerenza tra gli obiettivi di un soggetto, sia come criteri di valutazione delle azioni e delle decisioni, sia infine come principi d'azione". Le logiche di azione forniscono un legame indispensabile tra gli scopi collettivi e privati e permettono di ricostruire le poste in gioco e i sistemi di potere costruiti su quasi-gruppi, quasi-alleanze e quasi-opposizioni. I criteri di valutazione tuttavia al contrario di valori nascono prima dell'azione sociale e restano a lungo invisibili prima di esser manifestati e rappresentare un'alternativa nei comportamenti.

In un'organizzazione (e in una struttura di implementazione) non esiste una sola razionalità, ma contemporaneamente una pluralità di razionalità che influenzano i comportamenti degli attori.⁶ La ricerca delle razionalità amministrative che presiedono alla validazione delle decisioni è compito primario del ricercatore, perché esse non possono essere definite a priori. I comportamenti "adeguati" da tenere in un'organizzazione sono radicati nella cultura dell'organizzazione si esprimono in una serie di simboli e di rituali (riunioni pubbliche divulgative, informalità) che indicano con precisione le linee di comportamento corretto. La cultura, in effetti, può essere intesa come la traduzione sul piano simbolico delle logiche di azione organizzativa che presiedono alle transazioni inter ed intra-organizzative. E' difficile formulare ipotesi sulla gerarchia delle logiche di azione perché ognuna o più di esse permettono il successo. Si può solo dire che:

- più è chiara la logica di azione del leader più velocemente sarà imitata
- più le forme delle logiche d'azione sono chiare e connesse al successo, più verranno adottate
- più è intensa la competizione tra gli attori, più le logiche diventano omogenee all'interno di un sistema.

Per studiare la formazione di una logica d'azione, occorre, esaminare le condizioni sociali generali e gli stadi di sviluppo delle forme economiche in quanto ciascuna di esse fa emergere nuove forme di razionalità.

Quando più logiche di azione si consolidano nella realizzazione di un programma, può accadere che le strutture di implementazione si specializzano in percorsi di azione ispirate alle singole forme di razionalità.

⁶ La ricerca individua differenti tipologie di logiche di azione:

- Logiche di azione di adattamento: meccanismo stimolo-risposta per assicurare la sopravvivenza;
- Logiche di azione di prestigio: per migliorare la reputazione;
- Logiche di azione di tecniche predominio del sistema produttivo che si vanta di modernità ed efficienza;
- Logiche d'azione produttive, interne al sistema produttivo;
- Logiche di azione di profitto: massimo a breve;
- Logiche di azione di potere controllo per conservare predominio;
- Logiche di azione innovative per una maggiore articolazione.

5. Il Caso Campania

Bibliografia

- Bouckaert G., Pollitt, *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2000, tr.it *La riforma del management pubblico*, Egea, Milano 2002.
- Castells M., *The Rise of the Network Society*, 2000, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, tr.it. *La nascita della società in rete*, Egea, Milano, 2002.
- Consiglio S., “Azione manageriale e processo di cambiamento organizzativo”, *Sviluppo e Organizzazione*, n°155, Maggio/Giugno 1996.
- Crozier M., Friedberg E., Gremion C., Gremion P., Thoenig J.C. e Worms J.P., *Où va l'administration française*, Paris, Editions d'Organization, 1975.
- Cyert R.-March J., (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Englewood Cliff, New York, trad. It., (1970), *Teoria del comportamento d'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Esposito V., *Analisi e rappresentazione delle attività organizzative. Il modello della grammatica sociale*, CUEN, Napoli, 2002.
- Evan W.M., (1966), *The Organization Set: Toward a Theory on Interorganizational Relations*, in Thompson J.D. (a cura di) *Approaches to Organizational Design*, Philadelphia, University Press.
- Franco M., Darvino C., Gerghi M., (2005), *Napoli è...Qualità della vita e vivibilità nelle circoscrizioni della città*, Milano, Franco Angeli.
- Grandori A.(1989), *Efficienza ed equità delle reti interorganizzative: una prospettiva negoziale*, in *Economia e politica industriale*, n.64.
- Hjern B. e Porter D. P., *Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis* in “Organization Studies”, 2/3, 1981, pagg. 211-227.
- Karpik L., *Organization, Institutions and History*, in L. Karpik (a cura di) *Organization and Environment*, Beverly Hills, Sage, 1978.
- Kickert W.J.M., Klijn e Koppenjan J.F.M., (1977), *Managing Complex Network*, London, Sage
- Lomi A., (1997), *L'analisi relazionale delle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Lorenzoni G. (a cura di), (1992), *Accordi, reti e vantaggio competitivo*, Milano, Etas.
- Martinez M., (2000), *L'analisi organizzativa: il Network*, in Mercurio R.-Testa F., *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Torino, Giappichelli Editore.
- Martinez M., (2005), *Organizzazione, informazioni e tecnologie*, Milano, Il Mulino.
- Martinez M., *Teorie e modelli di Network per l'analisi organizzativa delle relazioni fra aziende*, Seges, Collana di pubblicazioni del Dipartimento di Scienze economiche, Gestionali e Sociali, Università degli Studi del Molise, 1997.
- Mercurio R.-Testa F. in *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli Editore, Torino, 2000.
- North D.C., Wallis J.J., “Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach” in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol 4, 1994, pp.609-624.
- Olson M., *La logica delle Istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1994.
- Perrone V., (1997), *La rete*, in Costa G., Nacamulli R.C.D. (a cura di), *Manuale di organizzazione aziendale*, vol.2, *La progettazione organizzativa*, Torino, Utet.
- Piccardo C. (a cura di), *Sviluppo organizzativo. Stato dell'arte e nuove prospettive*, Guerini e Associati, Milano, 1991
- Selmini R. (a cura di) (2004), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino.
- Simon H., (1960), *The New Science of Management Decision*, New York, Harper.
- Weik K. E., *Cognitive Processes in Organizations*, in B.M. Staw (a cura di), *Research in Organizational Behavior*, Vol.1, Greenwich, Conn., JAI Press, 1979.
- Zamanian M., *Le routine organizzative. Percorsi di apprendimento e riproduzione*, Utet Libreria, Torino, 2002.
- Zan S., *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 1988.

Vincenza Esposito

**Dipartimento di Analisi dei Sistemi Economici e Sociali
dell'Università del Sannio**

vincespo@unisannio.it mob. 339-8764264