



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Teoria dell'organizzazione e analisi delle politiche pubbliche. Agende parallele, concetti di confine e (auspicabili) convergenze.

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Stefania Profeti (2022). Teoria dell'organizzazione e analisi delle politiche pubbliche. Agende parallele, concetti di confine e (auspicabili) convergenze. QUADERNI DI SCIENZA POLITICA, XXIX(3), 307-330 [10.48271/106332].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/915186> since: 2023-04-17

Published:

DOI: <http://doi.org/10.48271/106332>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Stefania Profeti (2022): Teoria dell'organizzazione e analisi delle politiche pubbliche. Agende parallele, concetti di confine e (auspicabili) convergenze, Quaderni di Scienza Politica, 29 (3): 307-330

The final published version is available online at:

<https://doi.org/10.48271/106332>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it>)

When citing, please refer to the publisher version.

Teoria dell'organizzazione e analisi delle politiche pubbliche: agende parallele, concetti di confine e (auspicabili) convergenze

di Stefania Profeti

Abstract: The essay offers a reflection on the current 'state of health' of the relationship between organization theory and public policy analysis and on the opportunities for cross-fertilization the two disciplines have yet to be fully explored. After a brief recount of how and why the research agendas of organizational scholars and public policy analysts have long remained parallel, in a state of mutual disregard, the article traces the genesis and evolution of two boundary concepts, that of network and that of learning, which have followed substantially parallel tracks in the agendas of organizational scholars and public policy analysts in recent decades, while highlighting the potential benefits of a more explicit dialogue. In conclusion, a balance is drawn, and some hypotheses defined regarding the potential and hoped-for convergences between the two disciplines today, especially with regard to analyzing (and proposing solutions to) new, unforeseen and particularly complex problems.

1. Introduzione: ancora “agende parallele e reciproca indifferenza”?

In un suo saggio del 1984 comparso sulla Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, Stefano Zan metteva in evidenza come teoria dell'organizzazione e *policy analysis*, pur convergendo verso posizioni assimilabili riguardo alla formulazione dei temi di ricerca e alla loro interpretazione, avessero mantenuto negli anni “linguaggi gergali propri” e coltivato reciproche perplessità (Zan, 1984, p. 52), tanto da non sfruttare fino in fondo i vantaggi che una fertilizzazione incrociata avrebbe potuto recare sul piano teorico e applicativo. Simili considerazioni sono state formulate, sia prima che dopo, non solo riguardo ai due ambiti di studio qui presi in considerazione (Hall & Quinn, 1983) ma anche, più in generale, riguardo al rapporto tra teoria dell'organizzazione e scienza politica (Kaufman, 1964; Palumbo, 1975), di cui l'analisi delle politiche pubbliche – almeno in termini di inquadramento disciplinare – rappresenta un sottoinsieme.

Olsen condensa tale dibattito nell'efficace sintesi “agende parallele ma mutuo disinteresse” (Olsen, 1991), riprendendo un'espressione originariamente coniata da Hardy (Hardy, 1987): da un lato, un parallelismo negli interessi e nelle domande di ricerca, come ad esempio (solo per citarne alcuni) la questione del potere, gli assetti istituzionali e il loro mutamento, o le stesse burocrazie pubbliche; dall'altro, un reciproco scetticismo (se non alienazione) interrotto da sporadiche ma importanti

convergenze come ad esempio nel caso degli studi sui processi decisionali e sui diversi tipi di razionalità alla base delle scelte (Olsen, 1972), o del comune interesse dimostrato verso la prospettiva neoistituzionalista, nelle sue diverse declinazioni (Hall & Taylor, 1996), con uno spostamento dell'attenzione dagli assetti giuridico-formali alle *living institutions* (Olsen, 2018). Si tratta in effetti di convergenze non fortuite, in quanto inaugurate e coltivate da alcune delle principali personalità di frontiera tra le due discipline: Herbert Simon e James March, entrambi con una formazione dottorale in scienza politica ottenuta a Yale sotto la direzione di Harold Lasswell, capostipite dell'approccio di policy (La Palombara, 2001); e Johan P. Olsen, tra i fondatori del cosiddetto "Bergen approach" agli studi sulla pubblica amministrazione, orientato a rivalutare l'importanza della teoria dell'organizzazione nello studio delle istituzioni e dei processi decisionali (Olsen, 2018).

Fatta eccezione per questi terreni in comune, sul piano dell'elaborazione teorica è difficile individuare tracce di dialogo esplicito tra teoria dell'organizzazione e *policy studies*, anche in tempi più recenti. In un articolo del 2013, Barry Bozeman tratteggia un bilancio ancora lamentevole, e ne individua tra le ragioni la perduranza di fattori in buona parte già messi in luce in passato. In primo luogo, una gelosa difesa dei propri confini da parte di entrambe le discipline, alimentata a sua volta sia dalla loro elevata frammentazione interna, sia dalla loro relativamente giovane istituzionalizzazione (Bozeman, 2013). Se infatti la teoria dell'organizzazione è stata definita una "disciplina derivata [...] che affonda le sue radici epistemologiche nelle scienze sociali più generali quali la sociologia, la psicologia, l'economia, l'antropologia culturale ecc." (Zan 1988, 8), anche l'analisi delle politiche pubbliche ha occupato un ruolo a lungo ancillare nell'ambito della scienza politica, specie nel contesto europeo-continentale (Regonini 2001, 48); tanto che il numero di studiosi non scienziati politici (ad es. sociologi ed economisti) che si identificano come (o sono considerati) analisti di policy è cresciuto di molto a partire dagli anni Settanta (Bozeman, 2013). In secondo luogo, si può ipotizzare che gli sviluppi stessi delle due discipline abbiano condotto ad un reciproco allontanamento: da un lato, il progressivo avvicinamento di una parte consistente della teoria dell'organizzazione – almeno per quanto riguarda le c.d. "basi professionali" – sul versante del business e dell'economia aziendale ha

probabilmente contribuito a una perdita di interesse da parte degli analisti di policy, maggiormente interessati al funzionamento delle organizzazioni pubbliche (Zan, 1984); dall'altro lato, l'orientamento di ricerca degli studiosi di politiche pubbliche si è sempre più spostato dalla riflessione generale sugli elementi costitutivi del policy making verso una specializzazione per area, tanto da portare alcuni studiosi a definire la *policy analysis* come “una serie di isolotti di struttura teorica, inframmezzati e occasionalmente collegati tra loro da propaggini di metodi e concetti condivisi, il tutto circondato da oceani di lavoro descrittivo non collegato a nessuna montagna di teoria” (Schlager, 1997, p. 14); mentre “tipicamente chi fa studi organizzativi è poco interessato ai settori di policy di per sé” (Bozeman, 2013, p. 172).

Partendo da queste premesse, questo saggio propone una riflessione sullo “stato di salute” dei rapporti tra i due filoni di studio e sulle opportunità di *cross-fertilization* non ancora del tutto esplorate. Nella seconda e nella terza sezione si ripercorrono, a titolo esemplificativo delle tendenze sopra illustrate, la genesi e l'evoluzione di due concetti “di confine”, quello di network e quello di apprendimento, che hanno seguito binari sostanzialmente paralleli nelle agende degli studiosi delle organizzazioni e degli analisti delle politiche pubbliche negli ultimi decenni, evidenziando al contempo i potenziali vantaggi di un dialogo più esplicito. La quarta e ultima sezione conclude con un bilancio e alcune ipotesi circa le potenziali e auspicabili convergenze odierne tra le due discipline, specie per quanto riguarda l'analisi di (e la proposta di soluzioni a) problemi nuovi, imprevisti e particolarmente complessi.

2. L'approccio di rete: i network e la governance tra processo e struttura

Come messo in evidenza in precedenti contributi (Lippi, 2001; Zan, 1984), già a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso l'attenzione verso il concetto di “rete” (o network) come metafora e come strumento analitico per descrivere e interpretare la crescente complessità degli assetti decisionali accomuna gli studi di teoria dell'organizzazione e quelli più esplicitamente orientati all'analisi delle politiche pubbliche. In entrambi i casi, tale interesse riflette sia il superamento di una

visione monocentrica e “chiusa” delle organizzazioni e delle sedi del *decision-making*, sia la messa in discussione della dicotomia tra gerarchia e mercato come unici criteri ordinatori (o di coordinamento) delle relazioni tra/nelle organizzazioni o, più in generale, tra Stato e società. Nonostante più di recente entrambe queste prospettive di riflessione siano state spesso sussunte sotto l’ampio (e vaporoso) ombrello concettuale della governance (Klijn & Koppenian, 2000), si tratta a ben vedere di due terreni distinti sul piano euristico e analitico: da un lato, l’affermarsi di un’ottica configurativa di livello *meso* con cui guardare ai processi e alle strutture di decisione, centrata sulle relazioni e sugli scambi tra unità (organizzazioni e individui) anziché sulle strutture formali e sul sistema di ruoli ufficialmente attribuiti; dall’altro, a livello *macro*, l’emergere di un differente paradigma di coordinamento e di regolazione ibrida dei fenomeni socioeconomici e politici (Blanco, et al., 2011; Sorensen & Torfing, 2007; Fawcett & Daugbjerg, 2012; Borzel, 1998).

Riguardo al versante meso, l’approccio di rete sposta il fuoco analitico dalle singole strutture all’insieme di relazioni (più o meno estese e “dense”, più o meno istituzionalizzate) che legano più organizzazioni (pubbliche e private) in un rapporto di interdipendenza. Negli studi organizzativi l’antecedente di questa prospettiva va ricercato nell’idea di organizzazione come sistema aperto (von Bertalanffy, 1968), nel successivo sviluppo del *contingency approach* e nell’affermarsi della centralità dell’ambiente come fonte di incertezza (Lawrence & Lorsh, 1967). L’analisi interorganizzativa, che fa proprio il concetto di rete, prende appunto le mosse dall’assunto che, essendo l’ambiente stesso fatto di organizzazioni (Evan, 1976), queste ultime tenderanno a intrattenere rapporti di scambio reciproco finalizzati ad operare in un quadro di maggior prevedibilità (Thompson, 1967); e che, dunque, a queste relazioni occorra guardare per capire (e spiegare) i fenomeni organizzativi e il loro funzionamento. A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta le dinamiche interorganizzative diventano il fulcro di numerose ricerche ed elaborazioni teoriche che danno vita ad una variegata gamma di sotto-filoni e “immagini” dei network, a seconda che il focus dell’analisi sia posto sulla struttura delle relazioni negli *organization-sets* (Evan, 1967), sul tipo di risorse scambiate – e sulle strategie adottate – nei reticoli interorganizzativi (Benson, 1975), o sulle logiche

di riproduzione e sopravvivenza delle organizzazioni appartenenti a una medesima rete, siano esse di tipo competitivo (Hannan & Freeman, 1977) o isomorfo (Di Maggio & Powell, 1983). In ogni caso, quale che sia l'angolo di osservazione adottato, l'idea comune è che "se vogliamo comprendere a fondo struttura e comportamento di un'organizzazione, non possiamo prescindere dalle dinamiche interorganizzative in cui essa è coinvolta" (Zan, 1988, p. 27). Se l'approccio di rete, così inteso, aveva rappresentato una svolta paradigmatica nell'ambito degli studi organizzativi (Zan, 1984), la necessità di non fermarsi all'analisi delle strutture formalmente preposte alla decisione per ricostruire i network di "coloro che davvero hanno avuto nelle loro mani una qualche possibilità di orientare il corso delle vicende" (Regonini, 2001, p. 316) è invece insita nelle premesse genetiche del *policy approach* o, per dirla con Lasswell, della *policy orientation* (Lasswell, 1951). Già negli anni Cinquanta, negli Stati Uniti, concetti come "sottosistema di policy", "sub-governments" e "triangoli di ferro" (Lowi, 1969) cominciano infatti a farsi strada, in antitesi alle tesi pluraliste, per indicare quei gruppi relativamente ristretti e stabili di soggetti – non solamente istituzionali – che prendono la maggior parte delle decisioni in una specifica area di policy (Howlett & Ramesh, 2003, p. 134). Pur non ricorrendo esplicitamente alla terminologia dell'analisi di rete, questi primi studi mettono a fuoco la prospettiva entro la quale, negli anni successivi, si sarebbe sviluppato buona parte del dibattito sui c.d. *policy networks*; ovvero che ogni policy è da considerare "uno spazio analitico al cui interno [...] è possibile ricostruire il network degli attori rilevanti, le loro reciproche relazioni e, in definitiva, gli esiti stessi della politica" (Dente, 1985, p. 267). A partire da questa idea di fondo, tra gli anni Settanta e gli anni Novanta la prospettiva di network applicata ai *policy studies* si sgancia dalla tradizionale dicotomia pluralismo/corporativismo nello studio dei rapporti tra istituzioni e interessi, promuovendo invece una più ampia ed eterogenea varietà di configurazioni e di proposte classificatorie delle reti di attori e organizzazioni coinvolti nel *policy making* (Borzel, 1998), ciascuna delle quali ancorata a diverse dimensioni analitiche tra cui la numerosità dei partecipanti e la loro stabilità, la maggiore o minore "apertura" verso l'esterno, nonché la coesione e il grado di omogeneità interna (Kriesi, et al., 2006). L'individuazione di diverse immagini di *policy network*, distinte per fisionomia e tipo di interazioni,

ha consentito negli anni a seguire di interpretare e comparare le esperienze di *policy making* emerse da studi empirici condotti in settori e in contesti differenti (Giuliani, 2005), nonché di formulare ipotesi circa l'influenza che le caratteristiche delle reti possono avere sugli *outcomes* delle politiche e sul loro cambiamento nel corso del tempo (Marsh & Smith, 2000).

Se guardiamo invece al livello macro, il concetto di rete trova la sua applicazione più compiuta negli studi sulla governance che, in maniera trasversale, cominciano a prendere piede nelle scienze sociali a partire dagli anni Novanta, in risposta alle trasformazioni dello Stato e alla crisi delle burocrazie tradizionali (Bevir, 2011), e – nell'ambito degli studi sulla pubblica amministrazione – come reazione al paradigma di ispirazione neoliberale del New Public Management (Peters & Pierre, 1998). Pur essendo analiticamente coerente con l'approccio di network, che come detto prende le distanze dall'analisi delle strutture formali a vantaggio di una visione configurativa e reticolare dei soggetti e delle organizzazioni che interagiscono nei processi di *decision-making*, la prospettiva della governance propone un vero e proprio cambiamento paradigmatico nel modo di leggere i principi di coordinamento e regolazione dei fenomeni economici, politici e sociali, superando la classica diade gerarchia-mercato a vantaggio di forme ibride nuove, ma non necessariamente del tutto alternative. Nell'ambito degli studi organizzativi, come è noto, è Oliver Williamson con la sua teoria sull'economia dei costi di transazione (ECT) a far sì che il concetto di governance si affacci nel dibattito sui principi di organizzazione dell'impresa (Williamson, 1979). Questi ultimi, nella prospettiva di Williamson, non sono più da progettare (e analizzare) unicamente in funzione della produzione, ma anche tenendo conto della capacità di governare le transazioni che l'impresa intrattiene al suo interno (con i dipendenti) o con organizzazioni esterne. Partendo dagli assunti comportamentali della razionalità limitata e dell'opportunismo, già evidenziati nella letteratura organizzativa da Herbert Simon (Simon, 1957), l'ECT evidenzia come tale capacità possa essere messa a repentaglio dalla presenza di asimmetrie informative e dall'incertezza e imprevedibilità del comportamento altrui, richiedendo accorgimenti strategici nel governo delle transazioni. In questo senso, per governance si intendono “gli strumenti con cui garantire l'ordine, attenuare i conflitti e

realizzare il principio fondamentale dell'economia, ovvero il guadagno reciproco derivante da uno scambio volontario” (Williamson, 2002, p. 180). Tali strumenti di coordinamento, secondo la prospettiva economica di Williamson, oscillano tra i due poli di un continuum che va dai meccanismi di contrattazione “puri” del mercato alla centralizzazione gerarchica, con una prevalenza sul piano empirico di forme ibride intermedie come ad esempio il franchising, le joint ventures o i contratti trilaterali (Williamson, 1985). Nell’ambito della sociologia dell’organizzazione, invece, più che ragionare in termini di forme ibride di governance si fa riferimento alla categoria dei network come vero e proprio *tertium genus*, dotato di principi di funzionamento propri e ben distinti da quelli alla base della gerarchia (l’autorità) e del mercato (le disposizioni contrattuali), come ad esempio la reciprocità, l’interdipendenza, la collaborazione e il mutuo accordo (Powell, 1990; Mayntz, 1993). Un analogo dibattito si rinviene negli studi di policy, dove l’idea di governance si è affermata in relazione a quei modi di produrre decisioni e interventi collettivamente rilevanti che, anziché fondarsi su rapporti gerarchici di autorità, si basano piuttosto sulla costante interazione tra organizzazioni e soggetti pubblici e privati, istituzionali e non, ai vari livelli di governo (Profeti, 2011). In questo senso, parlare di governance equivale a interrogarsi sulla riconfigurazione del ruolo dello Stato e della natura dell’intervento pubblico, in cui le linee di demarcazione tra pubblico e privato appaiono sempre più sfumate. In proposito, buona parte degli studi sulla *network governance* tende a evidenziare il ribaltamento paradigmatico insito nel passaggio dalla logica verticale del dominio tipica della gerarchia a forme di coordinamento orizzontali e inclusive basate sulla collaborazione, a loro volta alternative alle ricette di mercato promosse dal New Public Management (Pollit & Hupe, 2011; Sorensen & Torfing, 2007). Allo stesso tempo, tuttavia, numerose ricerche empiriche hanno messo in luce che gran parte delle esperienze c.d. di governance prendono vita “all’ombra della gerarchia” (Scharpf, 1994), rappresentando dunque un adattamento, più che un superamento, dell’esercizio di autorità da parte dello Stato, che si traduce in un innesto di principi di derivazione privatistica nell’ordinario processo di *decision-making* che è comunque deciso, promosso e “incanalato” dallo Stato stesso (Jessop, 2002). Tali principi non necessariamente sono da ricondurre

alla categoria della collaborazione, potendo assumere forme ibride che spaziano dall'accordo, al negoziato, fino ad arrivare alla produzione di politiche a mezzo di contratti (Bobbio, 2000) o all'esternalizzazione *tout-court* di servizi e funzioni.

A ben vedere, dunque, sia che si guardi al versante meso che a quello più macro, la crescita dell'interesse per le reti in seno agli studi organizzativi e all'analisi delle politiche pubbliche sembra prendere le mosse da analoghe finalità euristiche e dar vita a sviluppi simili all'interno delle agende di ricerca delle due discipline: una vera e propria messe di classificazioni e “metafore” riguardo all'aspetto più propriamente configurativo dei network, da un lato; e un dibattito circa la natura più o meno innovativa, o alternativa, delle forme di regolazione e coordinamento riconducibili al paradigma della governance, dall'altro. Si tratta tuttavia di agende di ricerca che hanno corso a lungo su binari paralleli, per ragioni in buona parte legate agli stessi oggetti di ricerca o alle diverse unità di analisi: ad esempio, i primi studi di taglio interorganizzativo riguardavano le imprese, o comunque organizzazioni private, piuttosto che le burocrazie pubbliche (Lippi, 2001); mentre gli studi sui *policy network* – specie quelli di matrice anglosassone, e almeno fino agli anni Novanta – tendono a privilegiare le relazioni di interdipendenza tra individui, o singoli soggetti, anziché tra organizzazioni (Giuliani, 2005; Enroth, 2011). Allo stesso tempo, sebbene alla fine degli anni Novanta Williamson stesso avesse perorato l'applicabilità dell'ECT anche allo studio delle burocrazie pubbliche e, quindi, all'analisi delle loro scelte rispetto all'organizzazione delle proprie funzioni e attività (Williamson, 1997), un incontro esplicito tra questa prospettiva e l'analisi delle politiche pubbliche è avvenuto solo in tempi più recenti, e limitatamente alle forme ibride di coordinamento nella produzione di servizi pubblici, specie a livello locale (Profeti & Tarditi, 2021; Brown & Potoski, 2004).

Non mancano tuttavia alcune eccezioni che mostrano le potenzialità di un dialogo tra le due discipline: ad esempio, a partire dal lavoro seminale di Hanf e Scharpf sui problemi di controllo e coordinamento dell'azione di governo generati dalla natura sempre più complessa e multilivello delle politiche pubbliche (Hanf & Scharpf, 1978), negli anni Ottanta si assiste a un progressivo avvicinamento tra quello che è stato definito l'approccio di *political economy* all'analisi dei reticoli

interorganizzativi (Benson, 1975) e il filone degli *implementation studies*. Questi ultimi, inaugurati dallo studio seminale di Pressman e Wildavsky sull'attuazione del programma federale di sviluppo economico per la città di Oakland voluto dal governo Johnson negli anni Sessanta (Pressman & Wildavsky, 1973), mettono in luce come i risultati delle politiche possano dipendere non solo – e non tanto – dai contenuti di un programma o dalla maggiore o minore abbondanza di risorse, quanto piuttosto dalle interdipendenze tra i diversi attori e le diverse organizzazioni coinvolte nell'implementazione, che possono bloccare o rallentare la lunga concatenazione di azioni che sta alla base della realizzazione degli interventi; per cui, per individuare le cause dell'*implementation gap* spesso occorre ripercorrere il processo a ritroso, in una logica di *backward mapping* (Elmore, 1979; Hjern, 1982). Dall'incontro tra l'analisi interorganizzativa e i primi *implementation studies* origina il noto concetto di “struttura di implementazione” (Hjern & Porter, 1981; Peters, 2014). Alla base del concetto, infatti, sta l'intuizione che i molteplici soggetti che prendono parte all'attuazione di una qualsiasi politica pubblica in cui è prevista la partecipazione di organizzazioni diverse, si trovano a dover rispondere a una doppia logica d'azione: quella del programma (implicita nella policy), che richiede di rispettare il ruolo e i principi alla base dell'intervento per una sua buona riuscita, e quella appunto dell'organizzazione di cui fanno parte, la quale impone una qualche coerenza verso gli obiettivi, gli interessi e i valori dettati dall'appartenenza (Bobbio et al., 2017). La messa in luce del possibile iato tra queste due logiche, e gli effetti che esso può produrre sul piano dei risultati, ha contribuito a mettere in luce la rilevanza (e l'endemicità) delle dinamiche interorganizzative nell'attuazione delle politiche pubbliche e nella determinazione dei loro successi e fallimenti, così come nello spiegare le potenziali variazioni territoriali nell'attuazione di un medesimo programma (O'Toole, 2000).

Allo stesso tempo, la necessità di riprendere alcune delle categorie concettuali elaborate dall'analisi interorganizzativa è stata evidenziata anche per formulare raccomandazioni utili a coordinare l'inevitabile pluralità di attori e di logiche di azione che si addensano attorno alla fase di implementazione in un *policy world* sempre più complesso e affollato di problemi intrattabili (Hanf

& O'Toole, 1992). Riguardo a questo versante, più prescrittivo, un filone di ricerca particolarmente prolifico è quello ricondotto – con qualche approssimazione – all'etichetta del Network Management (Agranoff & McGuire, 2001), la cui idea di base è che senza adeguate strategie di gestione, accompagnamento e coordinamento dei network di attori e organizzazioni coinvolti nella formulazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, per i *decision-makers* è molto difficile se non impossibile ottenere risultati soddisfacenti (Klijn, et al., 2010). Sia che si tratti di gestione del processo, sia che si tratti delle operazioni di disegno degli assetti istituzionali preposti all'implementazione (Klijn & Koppenian, 2000), le strategie suggerite in letteratura sono ampiamente ispirate a principi e ricette riconducibili agli studi organizzativi, come ad esempio la messa a punto di regole e incentivi (per l'accesso e l'uscita dai processi, o per dirimere i possibili conflitti), un corretto – e trasparente – sistema di circolazione delle informazioni, la creazione di organismi ad hoc sulla base delle competenze/conoscenze possedute, o la predisposizione di strumenti di accompagnamento e facilitazione che aiutino l'emergere di soluzioni creative e incentivino la cooperazione (Klijn, et al., 2010). Le tecniche di network management – o, per usare un'altra terminologia ricorrente, gli strumenti di *metagovernance* per agire sulla forma e sul funzionamento delle reti (Sorensen & Torfing, 2009) – hanno trovato il proprio terreno di elezione soprattutto nella letteratura sulle politiche di rigenerazione urbana (Agger & Sorensen, 2018) e sulle innovazioni di policy nella produzione dei servizi pubblici, specie a livello locale (Sorensen & Torfing, 2017). Tuttavia, complice l'avvento delle numerose crisi globali degli ultimi anni e la loro natura *transboundary* (Boin, 2014), il tema si è recentemente imposto anche all'attenzione degli studiosi di policy interessati ad analizzare, immaginare e costruire assetti interorganizzativi per il *crisis management*. Il *crisis management* è infatti, prima di tutto, un processo di coordinamento tra molteplici organizzazioni e istituzioni a cui è richiesto di lavorare insieme accantonando almeno in parte la logica di specializzazione verticale a vantaggio di meccanismi di integrazione orizzontale, in modo da garantire risposte tempestive e coerenti a situazioni di emergenza; il che richiede la capacità di far sì che i processi di formulazione delle soluzioni e di implementazione delle decisioni non

risentano di alcuni elementi intrinseci alla divisione del lavoro, quali le differenti routine, le diverse abilità e la difesa dei confini di ruolo (Boin & Lodge, 2016). In un'ottica di *metagovernance*, quindi, il contributo della teoria dell'organizzazione può rivelarsi essenziale da un lato, sul piano analitico, per capire come differenti modalità di organizzazione possano dar vita a diverse traiettorie di risposta alla crisi e, di conseguenza, a diversi risultati sul piano delle policies (Trondal, 2021); dall'altro, sul versante prescrittivo, per dare indicazioni circa il disegno di assetti interorganizzativi che siano, al contempo, efficaci e legittimi (Christensen, et al., 2016).

3. Il ruolo della conoscenza: apprendimento e cambiamento nelle organizzazioni e nelle politiche

Un altro concetto che, al pari di quello di network, negli ultimi decenni ha conquistato uno spazio significativo nel dibattito interno alle due discipline è senza dubbio quello di apprendimento. Recenti rassegne bibliometriche pubblicate nelle principali riviste internazionali di settore (Basten & Haamann, 2018; Goyal & Howlett, 2019; Dunlop & Radaelli, 2022; Anand & Brix, 2022) testimoniano infatti una crescita quasi spasmodica delle pubblicazioni nell'ambito degli studi organizzativi e di policy che fanno riferimento al concetto di *learning* a partire dagli anni Novanta, nonché una (probabilmente conseguente) iper-frammentazione dell'oggetto di studio sul piano definitorio, euristico e analitico. A questa frammentazione interna ad entrambe le discipline, che rappresenta un evidente ostacolo per la cumulazione sistematica delle conoscenze e per l'elaborazione teorica (Dunlop & Radaelli, 2013), si aggiunge l'assenza pressoché totale di un dialogo tra le due prospettive di ricerca focalizzate, rispettivamente, sul *policy learning* e sull'apprendimento organizzativo (incluso quello più esplicitamente orientato alle organizzazioni del settore pubblico), con altrettanto evidenti implicazioni negative sul piano della (mancata) *cross-fertilization* tra aree di studio contigue (Visser & Van der Togt, 2016).

Eppure, che si guardi alla teoria dell'organizzazione o all'analisi delle politiche pubbliche, l'attenzione per le dinamiche dell'apprendimento e per i loro effetti sulle strutture e sui processi di

decisione pare prendere le mosse da antecedenti analoghi, ovvero il superamento del paradigma finalistico basato sulla razionalità assoluta e sul *self-interest*, e la conseguente rivalutazione della dimensione cognitiva nell'interpretazione e nella spiegazione dei comportamenti a livello individuale e dei processi decisionali nelle organizzazioni (Gherardi, 2003). Il riferimento primario è ovviamente al concetto di razionalità limitata introdotto da Herbert Simon (Simon, 1957), e al ripensamento che esso impone sia riguardo alle premesse decisionali degli attori che allo stesso ruolo dell'organizzazione, intesa come repertorio di programmi e soluzioni già collaudati e quindi come correttivo dei limiti conoscitivi dei singoli (Simon, 1991); ma anche, se guardiamo al filone dei *policy studies*, alla nota affermazione di Heclo secondo cui nella sfera politica gli individui non si limitano a competere per il potere (*power*) ma impegnano numerose energie per acquisire conoscenze utili a orientare la loro azione (*puzzle*) (Heclo, 1974). In base a queste premesse, in situazioni di incertezza, e a fronte di limiti intrinseci all'esercizio di una razionalità onnicomprensiva, la conoscenza e – dunque – l'apprendimento come processo teso ad ottenerla, diventano risorse ineludibili sia per gli individui che per le organizzazioni in cui essi operano.

Se quello appena illustrato può essere ragionevolmente considerato il punto di partenza comune delle riflessioni attorno al concetto di apprendimento, gli sviluppi successivi offrono un quadro estremamente complesso e variegato di definizioni dell'oggetto, nonché delle prospettive di analisi che attorno ad esso si sono sviluppate (Visser & Van der Togt, 2016). Lasciando da parte gli studi organizzativi di matrice aziendalista, che più che sull'apprendimento si sono concentrati sul c.d. *knowledge management* (Easterby-Smith & Lyles, 2012), e prendendo in considerazione solamente i principali contributi sviluppati nell'ambito della sociologia dell'organizzazione e dell'analisi delle politiche pubbliche, è tuttavia possibile operare una rassegna selettiva che metta in parallelo le diverse definizioni e tipologie di learning individuate in una disciplina e nell'altra, sulla base di alcune dimensioni/domande di fondo.

Innanzitutto, i diversi contributi possono essere distinti sulla base dell'*origine dell'apprendimento*; ovvero possiamo chiederci se esso si verifichi come risposta a stimoli esogeni, derivanti dall'esterno

dell'organizzazione/del sistema di policy, o piuttosto prenda vita seguendo dinamiche endogene, alla luce di una riconsiderazione delle esperienze passate, di errori compiuti o di esperienze altrui (Howlett & Ramesh, 2003, p. 185). Da questo punto di vista, alcuni dei “classici” che hanno in un certo senso fatto da apripista, avviando il filone di studi sull'apprendimento nelle due discipline, divergono in maniera sostanziale. Ad esempio, nell'ambito degli studi organizzativi, nella loro teoria sul comportamento dell'impresa Cyert e March interpretano l'apprendimento in chiave per lo più esogena, come risposta adattiva ai feedback provenienti dall'ambiente esterno e funzionale al mantenimento dell'equilibrio interno all'organizzazione (Cyert & March, 1963); mentre Argyris e Schon, con la loro distinzione tra teoria professata dell'azione e teoria in uso, interpretano l'apprendimento come risposta endogena all'organizzazione che dovrebbe maturare laddove si manifesti una discrepanza tra le due strategie, tra aspettative e risultati (Argyris & Schon, 1978). Lo stesso accade nell'ambito dei policy studies: da un lato, l'origine esogena del *learning* viene evidenziata da Hecló, che interpreta l'apprendimento come un'attività di *puzzling* che i policy makers intraprendono soprattutto in reazione ai cambiamenti negli ambienti esterni alla policy (Hecló, 1974), così come da Hall nel suo studio sulle politiche macroeconomiche in Gran Bretagna tra gli anni Settanta e Novanta (Hall, 1993). Dall'altro, nei lavori di Wildavsky sull'implementazione (Wildavsky, 1972; 1992) l'apprendimento è chiaramente concepito come attività endogena al processo di policy, basata sulla correzione degli errori e finalizzata al riallineamento tra problemi e soluzioni. In un certo senso quest'ultima visione può caratterizzare anche quegli studi che sposano un'accezione “analogica” dell'apprendimento (Gualmini, 1995), come quelli che introducono il concetto di *lesson-drawing* (Rose, 1991; May, 1992) o di *policy transfer* (Dolowitz & Marsh, 2000): sebbene infatti in questi casi l'apprendimento sia innescato dal trasferimento di ricette di policy formulate in altri contesti (e quindi all'esterno del sistema di policy), può accadere che il motore del processo di *learning* risieda all'interno del sottosistema di policy, laddove la ricerca di soluzioni “altrove” sia dettata non da mere esigenze di adattamento all'ambiente, quanto da situazioni di insoddisfazione verso il funzionamento dei programmi in corso.

L'ultimo passaggio porta l'attenzione su una seconda dimensione dell'apprendimento, spesso mantenuta implicita in letteratura, ovvero l'*intenzionalità*. Per dirla in altri termini, la domanda è se, e quanto, l'apprendimento all'interno delle organizzazioni o nei processi di policy derivi da considerazioni di tipo strumentale e segua quindi la "logica della consequenzialità", o quanto invece sia da interpretare come adattamento riflessivo, frutto più di una "logica dell'appropriatezza" (March & Olsen, 1992). Nel primo caso siamo di fronte ad un apprendimento deliberato, orientato per lo più alla soluzione tecnica dei problemi, mentre nel secondo il *learning* è assimilabile ad una attività di *sense-making*, talune volte spontanea (Mintzberg & Jorgensen, 1987), non necessariamente consapevole (Liberatore, 1999), frutto di dinamiche di tipo riflessivo (Dunlop & Radaelli, 2013; Ventriss & Luke, 1988). Queste due visioni, ancorate l'una al paradigma dell'azione razionale, l'altra a quello cognitivo, fanno da sfondo anche ai modelli elaborati nelle due discipline rispetto a una terza e quarta dimensione dell'apprendimento, ovvero il suo *oggetto* e i suoi *effetti in termini di cambiamento*, sia che quest'ultimo riguardi la vita interna alla singola organizzazione (Hendry, 1996), o che si tratti di *policy change* (Bennett & Howlett, 1992). In proposito, le etichette oggi rinvenibili in letteratura sono molteplici (Visser & Van der Togt, 2016; Moyson, et al., 2017), ma per buona parte riecheggiano le formulazioni elaborate anni addietro da Argyris e Schon e da Hall, rispettivamente nell'ambito degli studi organizzativi e nell'analisi delle politiche pubbliche: i primi parlano di *single loop*, *double loop learning* e *deutero-learning* per distinguere tra un apprendimento limitato all'individuazione e alla correzione degli errori, finalizzato a garantire il raggiungimento dei propri obiettivi; un apprendimento più profondo in cui vengono messi in discussione gli obiettivi stessi, nonché le norme e le convinzioni, dell'organizzazione; e un meta-apprendimento, ovvero lo sviluppo della capacità di imparare (Argyris & Schon, 1978). Il secondo invece fa riferimento a tre categorie (di primo, secondo e terzo ordine) per distinguere tra l'apprendimento che si limita alla correzione al margine degli strumenti di intervento adottati o ad aggiustamenti riguardo alla platea dei destinatari, quello che implica un ripensamento degli strumenti e quindi della "ricetta" adottata per risolvere un problema, e infine quello più profondo e radicale tramite cui si mettono in discussione

la definizione del problema e gli obiettivi di policy perseguiti (Hall, 1993). Le analogie tra i due modelli sono evidenti¹: in entrambi i casi, si differenzia infatti l'apprendimento di tipo strumentale (*single loop*, o di primo ordine secondo Hall) da quelli di tipo man mano più riflessivo (*double loop* e *deutero*, o di secondo e terzo ordine), e li si inquadra in una logica dinamica ed evolutiva, ragionando sul tipo di cambiamento che essi possono innescare e sulle sue sequenze. L'apprendimento strumentale, che risponde a continue esigenze di aggiustamento e ricalibratura dei mezzi utilizzati per l'azione, si verifica infatti con maggiore frequenza e conduce a cambiamenti solitamente limitati e incrementali; mentre man mano che l'apprendimento si fa più profondo e riflessivo, come di solito avviene quando precedenti tentativi di correzione al margine si sono dimostrati fallimentari (Visser & Van der Togt, 2016), il cambiamento potrà interessare le convinzioni circa la bontà dei mezzi impiegati (teorie causali) e la definizione degli stessi obiettivi, fino a condurre a veri e propri cambiamenti paradigmatici nel sistema di credenze dei decisori (Hall, 1993). Questo secondo scenario è ben più raro del precedente e, almeno sul versante delle politiche pubbliche, solitamente implica che nel processo di apprendimento (che non a caso Hall definisce "sociale") si mobiliti una rosa di attori ben più ampia del nucleo tecnico a presidio dei programmi: gruppi di interesse, esperti, mass media, cittadini ecc. Ciò può dipendere anche dal livello di "trattabilità del problema" e dal grado di incertezza circa le sue possibili soluzioni (Dunlop & Radaelli, 2013): più un problema è intrattabile e circondato da ambiguità, più la gamma di attori potenzialmente coinvolti nel processo di apprendimento includerà soggetti (almeno formalmente) esterni alla rete formale dei decisori.

La questione del *chi apprende*, ovvero se l'apprendimento avvenga a livello micro (individui), meso (organizzazioni) o macro (sistema) (Moyson, et al., 2017), è in effetti la quinta e ultima – ma non per importanza – dimensione a cui è possibile ricondurre il dibattito. Nell'ambito degli studi organizzativi si può ad esempio rintracciare una sorta di dualismo tra le prime analisi ispirate alla prospettiva

¹ Ciononostante, a conferma dello scarso dialogo tra le due discipline, vale la pena evidenziare che nel saggio di Peter Hall – successivo in ordine temporale – non si fa alcun riferimento al lavoro di Argyris e Schon.

cognitiva, che collocano l'apprendimento "principalmente nella mente degli individui" (Gherardi, 2003), e una declinazione successiva che tende a privilegiare una visione dell'apprendimento "situata" nelle interazioni sociali e nel contesto culturale e operativo di cui i singoli attori fanno parte, come nel caso delle comunità di pratiche (Wenger, 1996). Lo stesso dualismo tra attore (*agency*) e struttura si riscontra anche in molte delle analisi sul policy learning (Gualmini, 1995), sebbene alcuni tentativi di conciliare le due dimensioni siano stati compiuti proprio in quegli studi che più esplicitamente hanno inteso collegare le dinamiche del learning con quelle del policy change. L'esempio di maggior successo, se per successo intendiamo il livello di diffusione nella comunità scientifica (Pierce, et al., 2017), è senza dubbio quello dell'*advocacy coalition framework* proposto da Sabatier e Jenkins-Smith; i quali, partendo dal postulare l'esistenza di almeno due *policy subsystems* (coalizioni) in competizione all'interno di ciascuna area di policy, ipotizzando che i membri di tali coalizioni, pur razionalmente orientati, siano tenuti insieme prima di tutto dalla condivisione di credenze e interpretazioni della realtà, e inquadrando i mutamenti di policy come processi diacronici plasmati da dinamiche di apprendimento interno e shock esterni che impongono un adattamento, propongono una prospettiva di intermediazione analitica che tiene insieme non solo il binomio struttura/attore, ma anche quelli esterno/interno e strumentale/riflessivo illustrati finora (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Pierce, et al., 2017).

La necessità di non fermarsi a una visione dicotomica dei soggetti dell'apprendimento (individuo/organizzazione) era del resto già stata esplicitata da Herbert Simon in alcuni suoi scritti di inizio anni Novanta: se è vero infatti che "l'apprendimento avviene sempre e anzitutto nelle teste dei singoli esseri umani", "ciò che è immagazzinato in una testa all'interno di un'organizzazione non può essere indipendente da ciò che si trova nelle altre teste"; e l'apprendimento individuale, nell'ambito dei fenomeni organizzativi, è in fondo "un fenomeno sociale, più che solitario" (Simon, 1991, p. 125). Ciò non significa necessariamente reificare le organizzazioni, quanto piuttosto interpretare l'apprendimento come un processo iterativo soggetto a continue retroazioni tra attori e struttura. Un problema che la letteratura sull'apprendimento organizzativo, o di policy, dovrebbe porre in cima alla

propria agenda riguarda dunque i meccanismi, gli accorgimenti, le “architetture” che possono favorire il passaggio circolare della conoscenza tra i singoli individui e le organizzazioni di cui fanno parte o con cui entrano in contatto. Si tratta in realtà di un quesito niente affatto nuovo: già Argyris e Schon, ad esempio, parlavano di “clima” dell’organizzazione per indicare quei fattori, come le routine in uso, l’atteggiamento tra membri dell’organizzazione e tra vertice e base (più o meno chiuso rispetto al dialogo e/o agli errori), e il tipo di comunicazione interna, che possono condizionare la capacità dell’organizzazione nel suo complesso di riflettere su problemi ed errori e innescare processi di apprendimento collettivo (Argyris & Schon, 1978). Altri autori, sempre riferendosi alle caratteristiche delle organizzazioni, hanno sottolineato l’importanza della capacità di assorbire le informazioni (*absortive capacity*), ovvero la capacità di identificare, assimilare e applicare le conoscenze per produrre innovazione, trasferendole ai propri membri (Cohen & Levinthal, 1990); così come – più di recente – alcuni contributi nell’ambito dei policy studies si sono soffermati sul nesso tra capacità di ascolto (*listening*, per acquisire conoscenze), amministrativa (*meaning-making*, ovvero sistematizzazione e distribuzione della conoscenza) e analitica (*sense-making*, per comprendere la conoscenza acquisita e impararne l’uso) e tipi di apprendimento nel policy making (Dunlop & Radaelli, 2017; Borrás, 2011).

Al di là degli esempi appena citati, a cui si rinvia per una panoramica più articolata, ciò che preme evidenziare in questa sede è come alcune variabili organizzative chiave quali la differenziazione dei ruoli, le caratteristiche del personale, le regole formali e informali, il disegno della struttura e dei flussi di comunicazione, nonché ovviamente la cultura organizzativa più o meno ricettiva, possano in tutta evidenza non solo condizionare la probabilità dell’apprendimento, ma anche favorirne o meno la diffusione, e migliorare così la capacità di risposta a sfide e problemi. Questo vale sia per le organizzazioni in generale, sia in particolare per le organizzazioni pubbliche coinvolte nel disegno delle politiche e nella loro implementazione. Ed è vero non solo in tempi ordinari, ma anche a fronte di situazioni limite, come ad esempio le crisi, i disastri e gli imprevisti, per cui spesso non si dispone di soluzioni pronte all’uso, e la conoscenza pregressa – sebbene organizzata, o codificata in

programmi di azione – appare insufficiente per formulare risposte tempestive ed efficaci. Anche in questi casi, come evidenziato dalla letteratura sul *crisis management*, saper conciliare il disegno dell'organizzazione (e quindi il sistema formale dei ruoli) con l'esperienza e l'iniziativa dei singoli membri incide notevolmente sia sulla capacità di reazione immediata al problema (Carley & Harrald, 1997), sia sul saper cogliere le opportunità di apprendimento più profondo che le crisi possono generare (Deverell, 2009). Sulla stessa linea, recenti studi di policy che hanno esaminato la capacità di risposta delle istituzioni alla crisi pandemica scatenata dal virus SARS-CoV-2 mettono in luce come azioni non standard, quali il pensare fuori dagli schemi, o l'improvvisazione, possano rappresentare un utile contrappeso alla scarsa efficacia dell'azione programmata di fronte all'imprevisto, e come esse possano innescare processi virtuosi di *fast learning* in presenza di determinate condizioni strutturali: un sistema che riconosca autonomia alle singole unità pur mantenendo la regia del processo, un contesto organizzativo aperto al confronto che incoraggi la libera espressione di idee e opinioni, e un certo livello di capacità politico-istituzionale, intesa essenzialmente come capacità di coordinamento e di integrazione delle diverse componenti (Capano & Toth, 2022).

Alla luce di questo excursus, un dialogo più esplicito tra gli studi organizzativi e l'analisi delle politiche pubbliche riguardo agli strumenti e ai meccanismi per l'utilizzo e la valorizzazione della conoscenza (sia essa “certificata”, o meno esplicita) nella presa di decisioni di rilevanza collettiva parrebbe dunque oggi quantomeno auspicabile, specie se orientato non tanto alla messa a punto di ideali modelli *one-size-fits-all*² (Trondal, 2021), quanto piuttosto alla predisposizione di un armamentario sufficientemente flessibile per declinare le premesse dell'apprendimento a seconda del tipo di problema in gioco (più o meno noto, più o meno trattabile), delle conoscenze disponibili (più o meno abbondanti, più o meno ambigue, più o meno diffuse), delle capacità (organizzative,

² Sul punto, emblematica è la “mutazione genetica” subita dal concetto di *learning organization*, che dall'essere metafora di un modello di organizzazione alternativo a quello imperniata sui criteri canonici della razionalità strumentale, diventa progressivamente oggetto di modelli prescrittivi di progettazione dell'organizzazione di stampo semi-manageriale. Si veda, in proposito, l'intervista a Silvia Gherardi in Cuel, 2020.

amministrative, analitiche) che possono differire da contesto a contesto, e di altre variabili, distinte da quelle cognitive ma che con queste possono interagire, come quelle legate alla sfera della cultura, delle emozioni e della creatività (Catino & Patriotta, 2013).

4. Conclusioni. Un bilancio e alcune auspicabili convergenze

La rassegna operata fin qui, sebbene limitata a due concetti di confine e necessariamente selettiva rispetto al variegato panorama di articolazioni interne alle due discipline, ha messo in luce alcuni tratti comuni nello sviluppo del dibattito interno alla teoria dell'organizzazione e all'analisi delle politiche pubbliche, che segue per certi versi l'evoluzione della competizione tra paradigmi e prospettive teoriche nella più ampia sfera delle scienze politiche e sociali: da un lato, il progressivo superamento dell'analisi formalistica dei fenomeni politici e organizzativi a vantaggio di una maggiore attenzione all'osmosi tra struttura e ambiente e di una visione più sfumata dei confini tra sfera pubblica e sfera privata; dall'altro, la messa in discussione della razionalità finalistica e del principio del *self-interest* come unici motori del comportamento degli individui all'interno delle organizzazioni e nei processi decisionali. Si tratta, come sempre accade nella competizione tra paradigmi, di sviluppi che in qualche modo accompagnano le trasformazioni dell'oggetto di studio via via osservate sul piano empirico, e che giocoforza accomunano due filoni di ricerca impegnati a scandagliare un terreno per buona parte comune. L'assenza di un dialogo esplicito e costante tra gli studi organizzativi e la *policy analysis*, pur con le significative eccezioni menzionate in apertura del saggio, ha tuttavia probabilmente contribuito ad alimentare la proliferazione di concetti ed "etichette" che abbiamo visto contraddistinguere sia l'approccio di rete che le ricerche sull'apprendimento, e allo stesso tempo ha rappresentato un limite per una cumolazione della conoscenza teoricamente orientata, anziché meramente stratificata.

In una prospettiva futura di maggiore *cross-fertilization* tra le due discipline, come si è scritto sopra, due aree di ricerca potenzialmente feconde sono quella della *metagovernance* – ovvero la messa a punto di strategie di gestione delle reti interorganizzative impegnate nell'attività di policy making, e

il recente filone di studi sull'apprendimento di policy che ne esplora le connessioni con le capacità analitiche e di ascolto delle organizzazioni. Il potenziale di una collaborazione più esplicita e fattiva su questi due versanti è del resto testimoniata dal recente dialogo che le due agende di ricerca hanno avviato nell'ambito della gestione e delle risposte istituzionali alle crisi, e in particolare alle *creeping and transboundary crises*, ovvero il fenomeno che per antonomasia incarna i dilemmi dell'odierna complessità (Boin, 2014; Boin, et al., 2020). Di fronte a eventi critici, le istituzioni devono infatti trovare un bilanciamento tra esigenze di stabilità (e quindi continuità) ed esigenze di adattamento (che implica sperimentazione) (Ansell & Trondal, 2017).

Da questo punto di vista, l'armamentario concettuale della teoria dell'organizzazione offre lenti adeguate per indagare potenziali vantaggi e svantaggi associati a diversi modelli strutturali di disegno istituzionale: ad esempio, specializzazione per task o specializzazione verticale, costruzione di teams basati su expertise singole o multiple, reclutamento di uno staff permanente per la gestione delle crisi o strategie flessibili di dislocazione del personale, progettazione di strutture a legame forte o a legame debole (Trondal, 2021). Allo stesso tempo, l'analisi delle politiche pubbliche, e in particolare alcune prospettive di ricerca su cui negli ultimi anni si è concentrata l'attenzione degli studiosi, come quelle sugli strumenti (Howlett, 2020) e sui meccanismi di policy (Capano, et al., 2019), offre un fondamentale contributo per mettere in luce attraverso quali leve, e a quali condizioni di contesto e di processo, la scelta di un certo tipo di soluzioni e il disegno complessivo delle politiche possano, da un lato, incentivare, vincolare o comunque orientare il comportamento di coloro che sono coinvolti nel processo di implementazione e, più in generale, dei destinatari degli interventi; dall'altro, favorire o viceversa ostacolare i processi di circolazione delle idee, di apprendimento e di *lesson-drawing*. Il contributo che gli studi organizzativi possono dare sul piano del disegno istituzionale dell'intervento pubblico e della ricerca di un equilibrio tra differenziazione e integrazione può quindi trovare un valido complemento nell'attenzione che gli studi di policy dedicano ai processi, alle dinamiche di scelta delle soluzioni (gli strumenti) e alle concatenazioni causali (i meccanismi) che conducono queste ultime a produrre (o meno) gli effetti desiderati, in presenza di certe condizioni. Il che può

rivelarsi particolarmente utile nel caso in cui l'oggetto di studio – o meglio, il problema che si cerca di risolvere – appaia mutevole nel tempo e nello spazio; come solitamente è il caso, appunto, quando si tratta di crisi.

Quello appena menzionato è un mero esempio di come la messa a punto di un'agenda condivisa su temi di indubbia salienza e rilevanza comune, come la gestione delle crisi, possa conciliare in maniera fruttuosa le potenzialità non solo interpretative ed esplicative, ma anche prescrittive e per certi versi predittive degli studi organizzativi e di quelli di policy. Si tratta, è vero, di un'area di ricerca peculiare quanto alla complessità dell'oggetto, per cui la messa a sistema di approcci e conoscenze pluridisciplinari potrebbe essere letta come un imperativo, più che un atto di “buona volontà” delle diverse comunità scientifiche. L'auspicio di chi scrive, come ormai sarà chiaro, è però che sperimentazioni di questo tipo possano contribuire ad alimentare un dialogo più ampio e sistematico tra due discipline che, come sosteneva Stefano Zan quasi quarant'anni fa, “avrebbero tutto da guadagnare da un più diretto ed esplicito interscambio” (Zan, 1984, p. 52).

Riferimenti bibliografici

Agger, A. & Sorensen, E., 2018. Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), pp. 53-73.

Agranoff, R. & McGuire, M., 2001. Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), pp. 295-326.

Anand, A. & Brix, J., 2022. The learning organization and organizational learning in the public sector: a review and research agenda. *The Learning Organization*, 29(2), pp. 129-156.

Ansell, C. & Trondal, J., 2017. Governing Turbulence: an Organizational-Institutional Agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), pp. 43-57.

Argyris, C. & Schon, D., 1978. *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*. Reading: Addison-Wesley.

- Basten, D. & Haamann, T., 2018. Approaches for Organizational Learning: a Literature Review. *SAGE Open*, Volume July-September, pp. 1-20.
- Bennett, C. & Howlett, M., 1992. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, Volume 25, pp. 275-294.
- Benson, J., 1975. The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, Volume 20, pp. 229-249.
- Bevir, M., 2011. Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies*, 37(1), pp. 3-17.
- Blanco, I., Loundes, V. & Pratchett, L., 2011. Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review*, 9(3), pp. 297-308.
- Bobbio, L., 2000. Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. *Stato e Mercato*, 58(1), pp. 111-142.
- Bobbio, L., Pomatto, G., & Ravazzi, S. 2017. *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*. Milano: Mondadori.
- Boin, A., 2014. Transboundary Crisis Governance. In: J. Sperling, a cura di *Handbook of Governance and Security*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 307-323.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M., 2020. Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), pp. 116-138.
- Boin, A. & Lodge, M., 2016. Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: a Time for Public Administration. *Public Administration*, 94(2), pp. 289-298.
- Borras, S., 2011. Policy Learning and Organizational Capacities in Innovation Policies. *Science and Public Policy*, 38(9), pp. 725-734.
- Borzel, T., 1998. Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, Volume 76, pp. 253-273.
- Bozeman, B., 2013. What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness as a Case-in-Point. *Organization Studies*, 34(2), pp. 169-188.

- Brown, T. & Potoski, M., 2004. Assessing the management costs of delivering services under alternative institutional arrangements. *Journal of Public Procurement*, Volume 4, pp. 375-396.
- Capano, G., Howlett, M., Ramesh, M. & Virani, A., 2019. *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Capano, G. & Toth, F., 2022. Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal With Cannot Be Foreseen. *Public Administration*, pp. 1-16.
- Carley, K. & Harrald, J., 1997. Organizational Learning under Fire: Theory and Practice. *American Behavioral Scientist*, 40(3), pp. 310-332.
- Catino, M. & Patriotta, G., 2013. Learning from Errors: Cognition, Emotions and Safety Culture in the Italian Air Force. *Organization Studies*, 34(4), pp. 437-467.
- Christensen, T., Laegreid, P. & Rykkja, L., 2016. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), pp. 887-897.
- Cohen, W. & Levinthal, D., 1990. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), pp. 128-152.
- Cuel, R., 2020. A journey of learning organization in social science: interview with Silvia Gherardi. *The Learning Organization*, 27(5), pp. 455-461.
- Cyert, R. & March, J., 1963. *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dente, B., 1985. *Governare la frammentazione*. Bologna: Il Mulino.
- Deverell, E., 2009. Crises as Learning Triggers: Exploring a Conceptual Framework of Crisis Induced Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), pp. 179-188.
- Di Maggio, P. & Powell, W., 1983. The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- Dolowitz, D. & Marsh, D., 2000. Learning From Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, 13(1), pp. 5-23.
- Dunlop, A. & Radaelli, C., 2022. Policy Learning in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 24(1), pp. 51-72.

- Dunlop, C. & Radaelli, C., 2013. Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, Volume 61, pp. 599-619.
- Dunlop, C. & Radaelli, C., 2017. Policy Learning and Organizational Capacity. In: E. Ongaro & S. van Thiel, a cura di *The Palgrave Handbook of Public Administration in Europe*. London: Palgrave.
- Easterby-Smith, M. & Lyles, M., 2012. *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Seconda edizione a cura di Chichester, UK: Wiley.
- Elmore, R., 1979. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), pp. 601-616.
- Enroth, H., 2011. Policy Network Theory. In: M. Bevir, a cura di *The Sage Handbook of Governance*. London: SAGE Publications Ltd , pp. 19-35.
- Evan, W., 1967. The Organization-Set. In: J. Thompson, a cura di *Approaches to Organizational Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 173-191.
- Evan, W., 1976. *Interorganizational Relations*. Harmondsworth: Penguin.
- Fawcett, P. & Daugbjerg, C., 2012. Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis. *Political Studies Review*, 10(2), pp. 195-207.
- Gherardi, S., 2003. L'onda lunga della razionalità limitata nella sociologia dell'organizzazione. *Sistemi intelligenti*, Issue 1, pp. 73-79.
- Giuliani, M., 2005. Policy Network. In: G. Capano & M. Giuliani, a cura di *Dizionario di Politiche Pubbliche*. Roma: Carocci, pp. 276-285.
- Goyal, N. & Howlett, M., 2019. Framework or Metaphor? Analysing the Status of Policy Learning in the Policy Sciences. *Journal of Asian Public Policy*, 12(3), pp. 257-273.
- Gualmini, E., 1995. Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche: il ruolo delle idee e della conoscenza. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Issue 2, pp. 343-370.
- Hall, P., 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.

- Hall, P. & Taylor, C., 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp. 936-957.
- Hall, R. & Quinn, R., 1983. *Organizational Theory and Public Policy*. Beverly Hills: Sage.
- Hanf, K. & O'Toole, L., 1992. Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-organizational Relations. *European Journal of Political Research*, Volume 21, pp. 163-180.
- Hanf, K. & Scharpf, F. (. c. d., 1978. *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hannan, M. & Freeman, J., 1977. The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, Volume 82, pp. 929-964.
- Hardy, H., 1987. The Contribution of Political Science to Organizational Behavior. In: J. Lorsch, a cura di *Handbook of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hecló, H., 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hendry, C., 1996. Understanding and creating whole organizational change through learning theory. *Human Relations*, Volume 49, pp. 621-641.
- Hjern, B., 1982. Implementation Research, the Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), pp. 301-308.
- Hjern, B. & Porter, D., 1981. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, Volume 2, pp. 211-227.
- Howlett, M., 2020. Policy Instruments: Definitions and Approaches. In: G. Capano & M. Howlett, a cura di *A Modern Guide to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 165-177.
- Howlett, M. & Ramesh, M., 2003. *Come studiare le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Jessop, B., 2002. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Kaufman, H., 1964. Organization Theory and Political Theory. *American Political Science Review*, Volume 58, pp. 5-14.

- Klijn, E.-H. & Koppenian, J. F. M., 2000. Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance. *Public management Review*, 2(2), pp. 135-158.
- Klijn, E., Steijn, B. & Edelenbos, J., 2010. The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*, 88(4), pp. 1063-1082.
- Kriesi, H., Adam, S. & Jochum, M., 2006. Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 13(3), pp. 341-361.
- La Palombara, J., 2001. The underestimated contribution of Political Science to Organizational Learning. In: M. Dierkes, A. Antal, J. Child & I. Nonaka, a cura di *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*. Oxford: Oxford University Press, pp. 137-161.
- Lasswell, H., 1951. The Policy Orientation. In: D. Lerner & H. Lasswell, a cura di *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, pp. 3-15.
- Lawrence, P. R. & Lorsh, J. W., 1967. *Organization and Environment*. Cambridge: Harvard University Press.
- Liberatore, A., 1999. *The Management of Uncertainty: Learning from Chernobyl*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers.
- Lippi, A., 2001. La "rete" come metafora e come unità di analisi del policy making. *Teoria Politica*, 17(1), pp. 87-114.
- Lowi, T., 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- March, J. & Olsen, J., 1992. *Riscoprire le istituzioni*. Bologna: Il Mulino.
- Marsh, D. & Smith, M., 2000. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48(1), pp. 4-21.
- Mayntz, R., 1993. Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. *Knowledge and Policy*, 6(1), pp. 3-16.
- May, P., 1992. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), pp. 331-354.
- Mintzberg, H. & Jorgensen, J., 1987. Emergent Strategy for Public Policy. *Canadian Public Administration*, 30(2), pp. 214-229.

- Moyson, S., Scholten, P. & Weible, C., 2017. Policy Learning and Policy Change: Theorizing Their Relations From Different Perspectives. *Policy and Society*, 36(2), pp. 161-177.
- Olsen, J., 1972. Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies*, Volume 7, pp. 45-62.
- Olsen, J., 1991. Political Science and Organization Theory Parallel Agendas but Mutual Disregard. In: R. Czada & A. Héritier, a cura di *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt: Campus.
- Olsen, J., 2018. The Bergen Approach to Public Administration and Political Organization. *Norsk Statsvitenkapelig Tidsskrift*, 34(4), pp. 188-206.
- Olsen, J. P., 1989. Scienza politica e teoria dell'organizzazione. Le possibili convergenze. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 19(1), pp. 3-22.
- O'Toole, L., 2000. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal on Public Administration and Theory*, 10(2), pp. 263-288.
- Palumbo, D., 1975. Organization Theory and Political Science. In: F. Greenstein & N. Polsby, a cura di *Handbook of Political Science*. Cambridge: Addison-Wesley, pp. 319-369.
- Peters, B., 2014. Implementation Structures as Institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), pp. 131-144.
- Peters, B. & Pierre, J., 1998. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp. 223-243.
- Pierce, J. et al., 2017. There and Back Again: a Tale of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 45(1), pp. 13-46.
- Pollit, C. & Hupe, P., 2011. Talking About Governance: the Role of Magic Concepts. *Public management Review*, 13(5), pp. 641-658.
- Powell, W., 1990. Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organizations. *Research in Organizational Behavior*, Volume 12, pp. 295-336.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. 1973. *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

- Profeti, S., 2011. Governance. In: M. Almagisti & D. Piana, a cura di *Le parole chiave della politica italiana*. Roma: Carocci, pp. 225-244.
- Profeti, S. & Tarditi, V., 2021. Whatever works? Varieties of local public service delivery between instrumentality and legitimacy. *Stato e Mercato*, 122(2), pp. 201-233.
- Regonini, G., 2001. *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Rose, R., 1991. What is Lesson Drawing?. *Journal of Public Policy*, 11(1), pp. 3-30.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H., 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, F., 1994. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, Issue 6, pp. 27-53.
- Schlager, E., 1997. A Response to Kim Qualie Hill's 'In search of Policy Theory'. *Policy Currents*, 7(2), pp. 14-15.
- Schofield, J., 2001. Time for a Revival? Public Policy Implementation: a Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), pp. 245-263.
- Simon, H., 1957. *Administrative Behavior*. Seconda edizione a cura di New York: Macmillan.
- Simon, H., 1991. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), pp. 125-134.
- Sorensen, E. & Torfing, J., 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sorensen, E. & Torfing, J., 2009. Making Governance Network Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, Volume 87, pp. 234-258.
- Sorensen, E. & Torfing, J., 2017. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, 47(7), pp. 826-839.
- Thompson, J., 1967. *Organization in Action*. New York: Mc Graw Hill.
- Thompson, J. D., 1967. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

- Trondal, J., 2021. Organizational Theory. In: M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome, a cura di *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 153-171.
- Ventriss, C. & Luke, J., 1988. Organizational Learning and Public Policy: Towards a Substantive Perspective. *The American Review of Public Administration*, 18(4), pp. 337-357.
- Visser, M. & Van der Togt, K., 2016. Learning in Public Sector Organizations: A Theory of Action Approach. *Public Organization Review*, Volume 16, pp. 235-249.
- von Bertalanffy, L., 1968. *General System theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.
- Wenger, E., 1996. Communities of practice: The social fabric of a learning organization. *Healthcare Forum Journal*, 39(4), pp. 20-26.
- Wildavsky, A., 1972. The Self-evaluating Organization. *Public Administration Review*, 32(5), pp. 509-520.
- Wildavsky, A., 1992. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Seconda edizione a cura di Boston: Little Brown.
- Williamson, O., 1979. Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, Volume 2, pp. 233-261.
- Williamson, O., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, O., 1997. Transaction Cost Economics and Public Administration. In: P. A. K. S. A. Boorsma, a cura di *Public Priority Settings: Rules and Costs*. Dordrecht: Springer, pp. 19-37.
- Williamson, O., 2002. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contracts. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), pp. 171-195.
- Zan, S. (a cura di), 1988. *Logiche di azione organizzativa*. Bologna: Il Mulino.
- Zan, S., 1984. L'analisi interorganizzativa per lo studio delle politiche pubbliche. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, Issue 4, pp. 3-54.