

Le dinamiche delle reti interorganizzative

di

Mauro Salvato

mauro.salvato@unipd.it

Padova, 22-23 Aprile 2015



MINISTERO
DELL'INTERNO



Giorgio Lago
GIORGIO LAGO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Cos'è una rete?

**La rete è un campo strutturato
di relazioni di scambio e di fiducia
fra organizzazioni funzionalmente
interdipendenti**

Tipi di reti

Le reti possono costituirsi intorno a:

- interessi economici condivisi da attori omogenei per settore o territorio (***reti di impresa***);
- bisogni sociali condivisi da attori che stabiliscono rapporti di aiuto reciproco (***reti di solidarietà***);
- politiche pubbliche che coinvolgono attori pubblici e privati (***reti di policy***).

Struttura della rete

Nodi costituiti da singole entità organizzative specializzate, dotate di elevata capacità di autoregolazione.

Interdipendenze funzionali fra le entità organizzative per l'acquisizione di *input* e per la produzione di *output*.

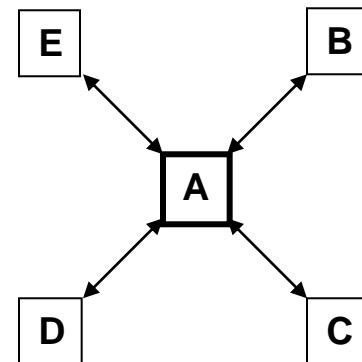
Rapporti di scambio fra le entità organizzative e criteri di ripartizione dei costi e dei benefici.

Processi di pianificazione, coordinamento e controllo dei risultati della rete.

Regole di partecipazione e di presa delle decisioni.

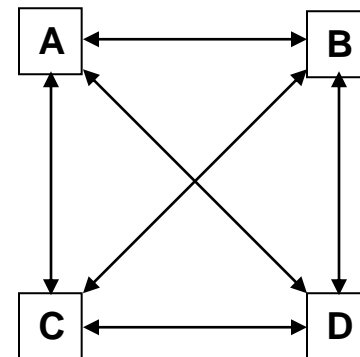
Rete centralizzata

Un solo nodo ha relazioni bilaterali con tutti gli altri nodi e un ruolo di coordinamento centrale



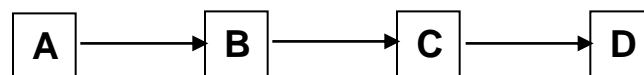
Rete policentrica

I nodi della rete sono in rapporto di interdipendenza reciproca e di coordinamento per mutuo adattamento.



Rete acentrica

I nodi della rete sono in rapporto di interdipendenza sequenziale e si coordinano per procedure.



Le relazioni di scambio

Una relazione di scambio consiste di transazioni volontarie che coinvolgono il trasferimento di risorse tra più organizzazioni per mutuo beneficio.

Lo scambio è caratterizzato da:

- **volontarietà**
- **reciprocità**
- **regole condivise**

Lo scambio non implica un rapporto formale di autorità, ma può essere asimmetrico. In questo caso si parla di rapporto di potere-dipendenza.

Il sistema di azione (1)

Il comportamento degli attori della rete, da un lato, soggiace a regole, dall'altro, presuppone una sfera di autonomia, che consente di perseguire i propri obiettivi

- 1) gli attori della rete si comportano in modo strategico,**
- 2) le strategie degli attori si influenzano reciprocamente,**
- 3) l'interdipendenza fra le strategie crea un sistema di azione.**

Il sistema di azione è il sistema di relazioni specifico e contingente che si struttura intorno ad un problema di azione collettiva.

Il sistema di azione (2)

Un sistema di azione sviluppa meccanismi di regolazione stabili, mediante i quali coordina le azioni dei partecipanti (regole del gioco).

In una rete si possono avere diversi tipi di giochi.

- Gioco a somma zero: le vincite di alcuni sono pari alle perdite di altri.
- Gioco a somma negativa, cercando ciascuno il massimo risultato per sé, perdono tutti.
- Gioco a somma positiva si crea valore per il sistema e vincono tutti, anche se in misura diversa.

La fiducia

La fiducia è un fattore essenziale per il funzionamento e la persistenza di una rete.

La fiducia si basa sulla condivisione di valori e si alimenta delle prove di lealtà e affidabilità fornite dai partner.

La fiducia riduce i costi di controllo, perché fa leva sul senso di appartenenza e di responsabilità dei partner.

Il tradimento della fiducia da parte di qualcuno dei partner mina alle fondamenta i rapporti di rete.

La cultura della rete

I rapporti di rete sono influenzati da fattori di ordine culturale:

- **la condivisione di valori**, che è alla base dell'identità collettiva ;
- **il linguaggio comune**, che consente di comunicare velocemente;
- **il riconoscimento reciproco** delle competenze e del ruolo svolto;
- **la possibilità di partecipare** e influire sulle decisioni collettive;
- **il senso di appartenenza** ad una comunità.

La cultura condivisa è un potente fattore di integrazione della rete.

Il management di rete

La rete necessita di management che provveda a:

- far circolare informazioni e conoscenze,
- coinvolgere, valorizzare, sviluppare le competenze dei partner,
- individuare le risorse e l'apporto di ciascuno di essi,
- negoziare la collaborazione, mediando fra interessi diversi,
- definire i criteri di equa ripartizione dei costi e dei benefici,
- facilitare le dinamiche di presa delle decisioni,
- definire i ruoli e le responsabilità di attuazione delle decisioni,
- verificare e rendere conto dei risultati conseguiti dalla rete.

La governance della rete

La governance è una situazione di responsabilizzazione al plurale, un *effetto di governo* prodotto dall'azione di molteplici attori in relazione fra loro.

Si ha governance della rete allorché i partner provvedono intenzionalmente a progettare, gestire e mantenere un sistema di scambi reciproci basato su regole condivise.

E' essenziale che gli scambi siano percepiti dai partner come equi nel medio-lungo periodo, altrimenti entra in crisi il rapporto fiduciario e il senso di appartenenza.

Le reti intercomunali

seconda parte

di

Mauro Salvato

mauro.salvato@unipd.it

Padova, 22-23 Aprile 2015

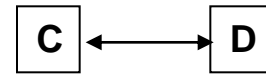
Le formule istituzionali: la convenzione

- **La convenzione ha natura contrattuale**, non ha organi di amministrazione e struttura propria, si appoggia su quella del Comune capofila e può prevedere la costituzione di uffici unici fra gli enti locali convenzionati.
- La convenzione ha carattere monofunzionale, finora è stata stipulata su base volontaria. Questo ha prodotto **gestioni associate a geometria variabile**, in cui ciascun comune negoziava di volta in volta forme di collaborazione per specifici servizi con comuni diversi.
- Stante l'attuale quadro normativo, le convenzioni dovranno essere stipulate per tutte le funzioni fondamentali, con enti rientranti nella provincia e nell'ambito individuato dalla Regione, per un bacino almeno di 5.000 abitanti o per almeno 5 comuni, con un responsabile unico per ciascuna funzione (non per ciascun servizio in cui è articolata).
- Dopo 3 anni le convenzioni devono **dimostrare di avere conseguito significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione**, altrimenti devono obbligatoriamente trasformarsi in unioni. Inoltre, dopo 5 anni dalla legge non possono più essere costituite nuove convenzioni.
- **I vantaggi** della convenzione sono la flessibilità e la facilità di recesso (sempre che non vi siano contributi regionali da restituire), che però implica la scelta di altri partner per un minimo di 5.000 ab., perché non si può tornare a gestire in proprio la funzione.
- **Gli svantaggi** sono che il comune capofila è chiamato a sostenere maggiori oneri gestionali, logistici, di personale rispetto agli altri, mentre si affievolisce molto la discrezionalità politica e gestionale dei comuni partner, perché non c'è un organo di governo della convenzione.
- Inoltre, la gestione delle convenzioni sarà molto complessa sotto il profilo amministrativo, perché si imporrà la stipula di una convenzione per ciascuna delle funzioni fondamentali.

Reti intercomunali: le convenzioni

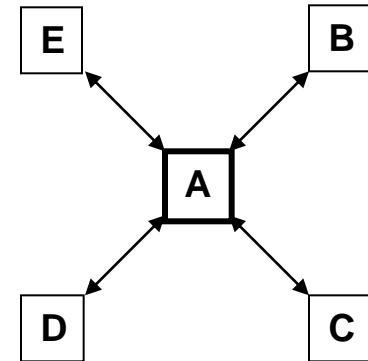
Convenzione semplice

Convenzione fra due comuni per la gestione di un servizio comune.



Convenzione con ufficio unico

I comuni convenzionati conferiscono funzioni e risorse al comune capofila, che le gestisce per tutti in forma accentrata.



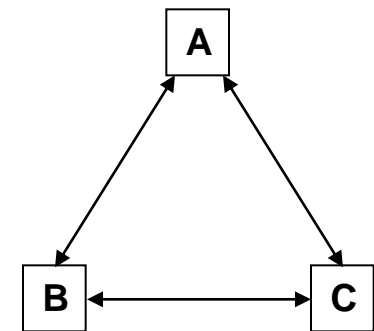
Le formule istituzionali: l'unione di comuni

- **L'unione è una forma associativa polifunzionale stabile e strutturata**, è un ente locale con una propria struttura di governo e di gestione, espressione dei Comuni associati.
- La costituzione dell'unione e il suo statuto sono deliberati dai Comuni che ne fanno parte e che continuano a sussistere, con funzioni molto limitate se obbligati alla gestione associata.
- **L'unione acquisisce la titolarità delle funzioni comunali trasferite**. All'unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa trasferiti.
- **L'unione è un "ente strumentale" dei Comuni**, che funziona sulla base di un modello di governance definito dai Comuni stessi.
- **I processi decisionali sono complessi**, perché richiedono la condivisione fra i partner, che devono imparare a decidere insieme e percepire la convenienza dello stare insieme.
- **Obiettivi dell'unione** sono ottimizzare la gestione dei servizi e ridurre la spesa, senza ridurre i livelli di servizio ai cittadini.
- **L'unione deve essere a costo zero**, senza indennità aggiuntive per gli amministratori, in quanto sindaci o consiglieri comunali, e senza aumento del costo del personale, in quanto si deve far ricorso al personale comunale.
- **Per le unioni sono previsti contributi** per l'avvio e per il funzionamento ordinario.
- **L'unione non è sottoposta al patto di stabilità** e può rimpiazzare il 100% delle quiescenze.
- **E' possibile recedere dall'Unione**, a patto che si possano individuare partner alternativi per un minimo di 5.000 ab.

Reti intercomunali: unioni di comuni

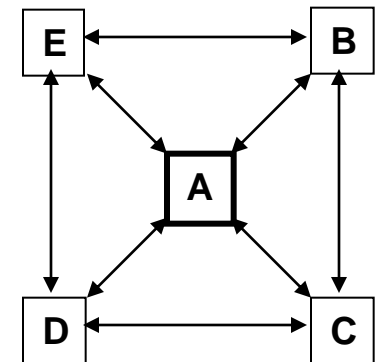
Unione senza un centro di riferimento

Unione fra Comuni di dimensioni omogenee che condividono una serie di funzioni con un modello di governance paritetico.



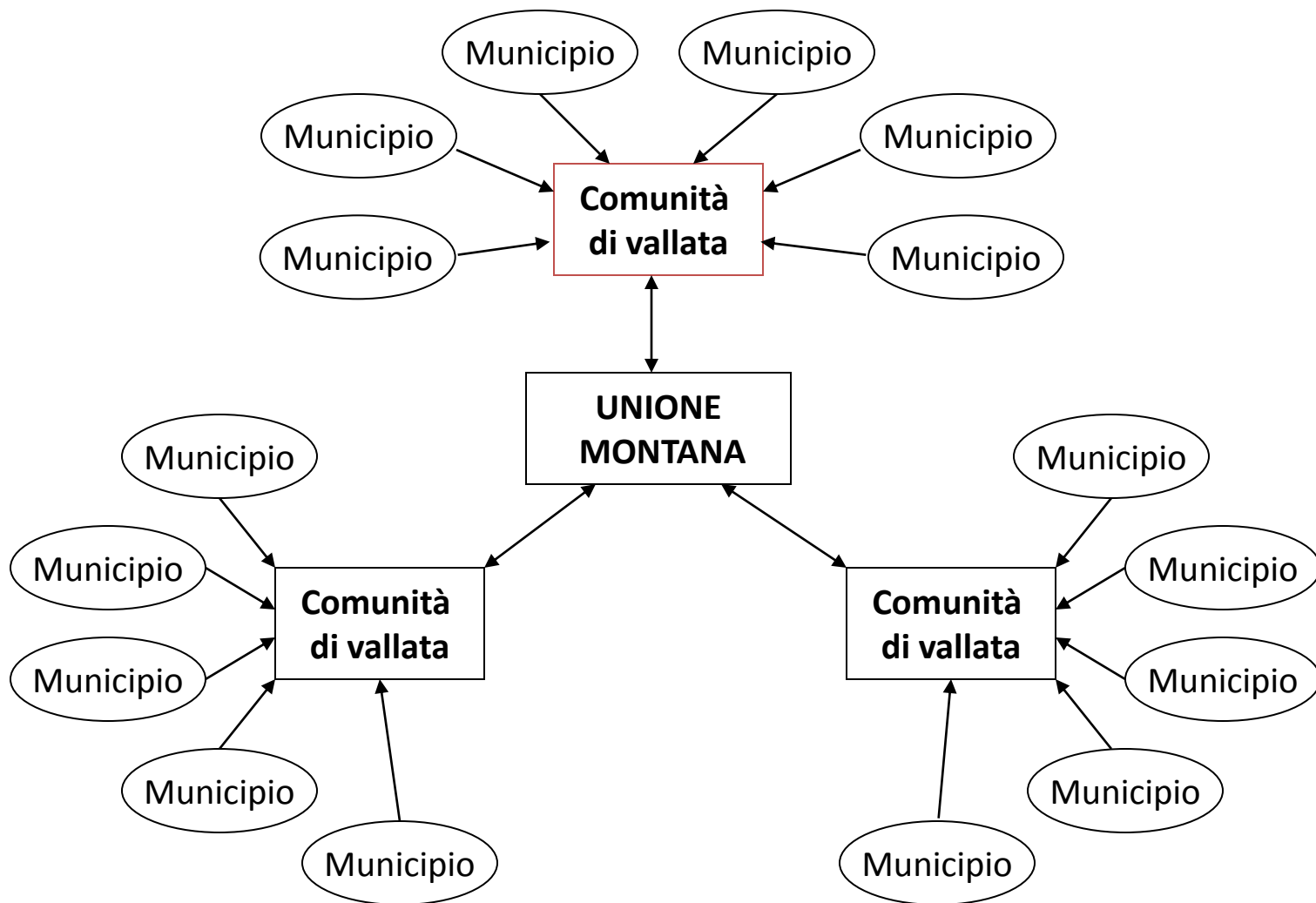
Unione con un centro di riferimento

Unione fra Comuni che gravitano su un centro più grande con funzioni urbane, che condividono funzioni a geometria variabile a seconda dell'obbligo o meno di gestione associata.



Seminario di studio

I Comuni al bivio: cooperare o declinare



I piccoli comuni

L'obbligo di gestione associata fa venir meno una dei requisiti fondamentali su cui si regge una rete: la volontarietà e di conseguenza il rapporto fiduciario.

Questo rischia di indurre comportamenti opportunistici, come che sta accadendo in questo momento fra molti comuni, che adempiono l'obbligo di gestione associata stipulando convenzioni sulla carta e lasciando tutto come sta, salvo complicare ancor di più la gestione amministrativa.

I medi comuni

I medi comuni costituiscono il punto di riferimento per i cittadini, che si spostano sul territorio senza guardare ai confini amministrativi.

I medi comuni hanno una maggiore dotazione finanziaria e di personale, in assoluto e pro-capite, che consente di offrire maggiori servizi ed opportunità ai cittadini e di realizzare economie di scala e di scopo.

Le politiche regionali dovrebbero incentivare i medi comuni a svolgere un ruolo di aggregazione dei piccoli comuni e di promozione della gestione associata.

I comuni capoluogo di provincia

I comuni capoluogo di provincia sono il punto di riferimento per le funzioni di area vasta (trasporti, reti infrastrutturali, università, turismo ecc.). Questo ruolo è confermato dalla nuova governance della provincia, che vede rappresentati i comuni in rapporto alla loro consistenza demografica.

Questo ruolo di riferimento, però, va esercitato nel rispetto dell'autonomia degli altri comuni, in una logica di rete policentrica, dove i diversi nodi della rete hanno funzioni diverse e complementari.

Le formule istituzionali: la fusione

- *A fronte dell'obbligo di gestione associata, che di fatto si configura come una fusione funzionale, molti comuni stanno prendendo in considerazione la fusione, per semplificare i processi decisionali, ridurre le spese, razionalizzare i servizi e intercettare contributi rilevanti.*
- *La fusione di Comuni non è sottoposta ad alcun vincolo dimensionale dei Comuni che intendono fondersi, ed è **incentivata sia dallo Stato che dalla Regione**.*
- *Lo Stato eroga, per i 10 anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota del **20% dei trasferimenti del 2010** ai singoli comuni che si fondono, nei limiti dello stanziamento disponibile, e per 2 anni è sospeso il patto di stabilità.*
- ***La fusione di Comuni è disposta con legge regionale**, sentite le popolazioni interessate mediante **referendum**. Per realizzare la fusione serve il consenso (non scontato) dei cittadini.*
- *La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che siano assicurate alle comunità di origine o ad alcune di esse adeguate forme di **partecipazione e di decentramento dei servizi**.*
- *Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di **municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse ed anche organi eletti a suffragio universale diretto.*
- *I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.*
- ***La fusione non è reversibile**, se lo smembramento porta alla creazione di enti sotto i 10.000.*

Diffusione delle fusioni di comuni

Con la crisi delle finanze comunali e l'obbligo alla gestione associata per i comuni sta crescendo l'interesse per le fusioni, e non solo fra i piccoli comuni, ma i numeri sono ancora poco significativi.

Fino ai primi del 2014 in tutta Italia sono state fatte 26 fusioni, che hanno coinvolto 63 comuni su oltre 8.000, per un totale di 220.000 ab. (su 60 milioni).

Il principale scoglio della fusione è il referendum popolare, che spesso ha registrato il disaccordo dei cittadini, per paura di perdere l'identità comunitaria.

Le tre formule non sono alternative

- **La fusione** è una formula che si addice particolarmente ai piccoli comuni per superare la soglia dei 5.000 ab. (3000 in montagna) oltre la quale non vi è l'obbligo di gestione associata. Non è detto, però, che il nuovo comune sorto dalla fusione raggiunga dimensioni significative. Il comune generato dalla fusione potrà associarsi in convenzione o in unione con altri comuni per una gestione più efficace ed efficiente delle funzioni comunali, potendo negoziare con i comuni partner da una posizione di maggior forza.
- **La convenzione** può costituire una fase di sperimentazione della gestione associata, che dovrebbe sfociare nel giro di qualche anno nell'unione di comuni, oppure può costituire uno strumento di parziale condivisione di funzioni con comuni non obbligati alla gestione associata, che possono decidere di condividere alcune funzioni e non altre.
- **L'unione di comuni** è efficace se riunisce un certo numero di comuni appartenenti ad un ambito territoriale funzionalmente e storicamente omogeneo al fine di conseguire significative economie di scala e di potersi proporre come ambito territoriale adeguato alla gestione delle ex-funzioni delle province e delle funzioni delegate dalla Regione, oltre che come ambito di programmazione dello sviluppo locale (IPA) nel quadro della programmazione regionale.

Dai vincoli alle opportunità

- Qualsiasi formula istituzionale si scelga, per i piccoli comuni nulla sarà come prima.
- Per evitare che ciò si traduca in una espropriazione di funzioni, bisogna pensare la gestione associata in termini nuovi, come una rete e non come una sovrastruttura.

L'unione non è semplicemente un ente che si aggiunge agli altri, ma la rete di governo dei comuni associati.

Non una parte, ma il sistema.

Modello di governance

Il modello di governance deve definire le regole in base alle quali i Sindaci possano decidere insieme le politiche e gli indirizzi di governo, controllare la qualità dei risultati e verificare la soddisfazione dei cittadini - *ai quali devono rendere conto* - demandando la gestione ai responsabili dei servizi associati.

E' necessario chiarire prima i risultati che ciascun amministratore si aspetta dalla gestione associata, i rischi che intravede e come gestire le eventuali resistenze dei dipendenti.

Modello organizzativo

L'idea di fondo è che il punto di riferimento per i cittadini deve rimanere il Comune.

Per i servizi di prossimità, si possono prevedere il mantenimento di punti di erogazione decentrata nelle sedi comunali e forme di gestione centralizzata.

Per le funzioni interne, si può prevedere la centralizzazione della gestione organizzativa ed economica, al fine di realizzare economie di scala.

Criteri di riorganizzazione

Per ciascuna funzione bisognerà progettare un modello organizzativo che tenga conto di:

- l'ampiezza del bacino di utenza,
- l'intensità di contatto con l'utenza,
- il livello di specializzazione richiesto,
- il rapporto fra attività di front-office e back-office,
- le tecnologie disponibili.

Management della rete

L'Unione deve essere gestita come una rete, non una struttura burocratica. Sono essenziali, quindi, i meccanismi di integrazione della rete.

Il principale ruolo di integrazione è il Direttore dell'Unione, che deve gestire le relazioni con sindaci, segretari e funzionari comunali, per condividere le scelte organizzative e gestionali.

La gestione delle interdipendenze funzionali e degli scambi interni ed esterni alla rete è uno dei compiti fondamentali del Direttore dell'Unione.

Risultati attesi (1)

Miglioramento dei servizi ai cittadini

- Garanzia di continuità dei servizi (ad es. quando un dipendente è assente).
- Omogeneizzazione dei servizi sul territorio, oltre i confini comunali
- Miglioramento della qualità dei servizi offerti a parità di costi.
- Attivazione di nuovi servizi, che il singolo comune non può sostenere.

Risultati attesi (2)

Miglioramento dell'efficienza della gestione

- Economie di scala e ottimizzazione dei costi.
- Riduzione dei costi unitari.
- Maggiore potere di mercato verso i fornitori.
- Contributi regionali e reperimento di finanziamenti aggiuntivi su progetti.

Risultati attesi (3)

Miglioramento dell'organizzazione

- Razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi.
- Riduzione del personale adibito alle funzioni interne e riutilizzo nei servizi ai cittadini.
- Specializzazione del personale dipendente, mediante la formazione.
- Scambio di competenze e di esperienze professionali tra i dipendenti (gruppi di lavoro).

Risultati attesi (4)

Sviluppo del territorio

- Condivisione e coordinamento delle politiche di sviluppo del territorio.
- Acquisizione di maggior peso politico con i livelli di governo superiori.

Resistenze prevedibili (1)

Resistenze culturali

- Timore di perdere l'identità comunitaria, anche a fronte di chiari vantaggi in termini di servizi.
- Timore dei piccoli Comuni di essere egemonizzati dal Comune più grande.
- Timore del Comune capofila di accollarsi oneri eccessivi per conto dei piccoli Comuni.

Resistenze prevedibili (2)

Resistenze politiche

- Individualismo amministrativo dei sindaci.
- Timore degli amministratori di perdere visibilità presso i cittadini.
- Timore degli amministratori di perdere il controllo diretto del personale.
- Mancanza di fiducia reciproca fra gli amministratori.
- Complessità e lentezza dei processi decisionali (negoziazioni, mediazioni).

Resistenze prevedibili (3)

Resistenze organizzative

- Resistenze dei responsabili dei servizi (timore di perdere l'indennità di PO).
- Resistenze dei dipendenti a cambiare abitudini di lavoro e ad essere mobili sul territorio.
- Complessità della gestione organizzativa della rete intercomunale.

Resistenze prevedibili (4)

Resistenze economiche

- Timore che l'allineamento delle aliquote e delle tariffe penalizzi i cittadini di alcuni comuni rispetto ad altri.
- Timore di doversi accollare i debiti accumulati nel tempo dagli altri comuni.
- Timore che i costi della gestione associata superino i benefici attesi.
- Scarto temporale fra costi immediati di avvio e benefici futuri.

Condizioni di efficacia della gestione associata

La gestione associata non è un valore in sé o una sommatoria, ma una vera e propria integrazione. L'efficacia, l'efficienza e l'equità dei servizi possono migliorare solo ad alcune condizioni.

- 1. Governance condivisa**
- 2. Revisione organizzativa**
- 3. Assunzione di responsabilità**
- 4. Motivazione del personale**
- 5. Conferimento di risorse**
- 6. Verifica dei risultati ottenuti**

Riferimenti per approfondimenti

- Mauro Salvato, *La politica di riordino istituzionale in Italia fra luci ed ombre*, in *Economia e Società regionale*, n. 1/2013, pp. 108-130, Milano, Angeli.
- Mauro Salvato, *Trasformazioni istituzionali e rappresentanza degli interessi*, in Marini D. (a cura di) *Analisi del contesto istituzionale e degli stakeholders di riferimento*, in *Quaderni Fondazione Nord Est, Collana Studi e analisi*, n. 8, 2012.
- Messina P., Salvato M. (a cura di), *Dalla città alle reti urbane*, Cleup 2007.