



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

La gestione delle reti dei servizi locali

Mauro Salvato

Sommacampagna 16/03/2019

Cos'è una rete?

**La rete è un campo strutturato
di relazioni di scambio e di fiducia
fra organizzazioni funzionalmente omogenee o
interdipendenti, che cooperano fra loro in
funzione di obiettivi condivisi**

Gli elementi della rete

Nodi

- Singole entità organizzative, intese come sistemi specializzati aperti, dotati di autonomia e capacità di autoregolazione.

Interdipendenze

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

Regole

- Regole che presiedono gli scambi fra le entità organizzative, *in primis alla* ripartizione dei costi e dei benefici fra i partner.

Processi

- Processi presa delle decisioni, comunicazione, pianificazione, coordinamento e controllo.

Lo scambio

Una relazione di scambio consiste di transazioni volontarie che coinvolgono il passaggio di risorse tra due o più attori organizzativi per mutuo beneficio.

Lo scambio è caratterizzato da:

- **volontarietà**
- **reciprocità**
- **condivisione delle regole**

Lo scambio non implica un rapporto formale di autorità, ma può essere asimmetrico. In questo caso si parla di **rapporto di potere**, definito appunto come relazione di scambio asimmetrico.

La *governance* della rete

- Si ha *governance* della rete allorché determinati attori, privati o pubblici, provvedano intenzionalmente a progettare, gestire e mantenere un sistema di scambi reciproci basato su regole condivise.
- La governance è una situazione di responsabilizzazione al plurale, un “effetto di governo” prodotto dall’azione di molteplici attori in relazione di scambio e fiducia fra loro.
- La rete può assumere diverse strutture in relazione alla natura delle transazioni e alla regolazione delle stesse.

Il comportamento degli attori

Il comportamento degli attori della rete, da un lato, soggiace a regole, dall'altro, presuppone una sfera di autonomia, che consente alla rete di operare in modo flessibile e ai singoli attori di perseguire i propri obiettivi.

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

La convergenza fra obiettivi individuali e obiettivi di sistema non può essere data per scontata, ma va perseguita attivamente da chi gestisce la rete attraverso processi di negoziazione e condivisione.

Il sistema di azione

E' un sistema di relazioni specifico che si struttura intorno ad un obiettivo comune o a un problema di azione collettiva.

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

Regole relativamente stabili consentono di conservare la struttura della rete, cioè la stabilità del gioco.

Il gioco può essere a somma zero, negativa o positiva.

- Nel gioco a somma zero le vincite di alcuni sono pari alle perdite di altri, di conseguenza alcuni sono soddisfatti, altri sono scontenti.
- Nel gioco a somma negativa, cercando il massimo risultato per sé, perdono tutti.
- Nel gioco a somma positiva vincono tutti, cioè si crea valore, anche se questo può essere distribuito in modo diseguale fra gli attori.

La cultura della rete

Le reti sono tenute insieme da fattori di ordine culturale:

- **il linguaggio comune**, inteso come codice di comunicazione, che consente di intendersi e comunicare rapidamente;
- **la conoscenza reciproca** delle condizioni e dei vincoli dei partner;
- **la condivisione degli obiettivi**, dei risultati attesi e dei rischi possibili;
- **il riconoscimento reciproco** delle competenze e del ruolo dei partner;
- **la fiducia reciproca**, costruita in base all'affidabilità di cui i partner hanno dato prova, mantenendo gli impegni presi;
- **l'identità e il senso di appartenenza**, che si sviluppano sulla base degli interessi e dei valori condivisi e dei risultati raggiunti insieme.

Ciascuna rete sviluppa una propria specifica cultura, che costituisce un fondamentale fattore di integrazione.



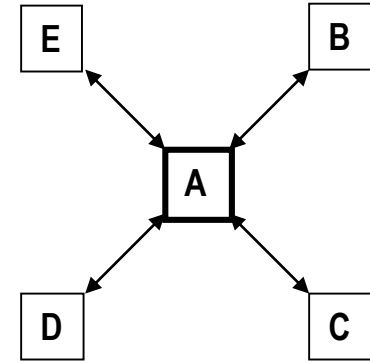
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Modelli di rete intercomunale

Modelli idealtipici di rete

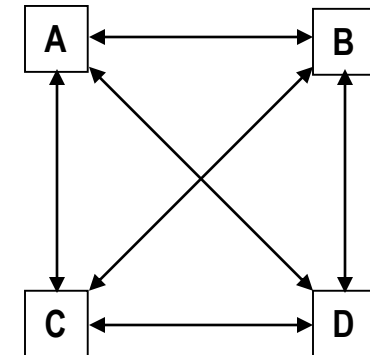
Rete centralizzata

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



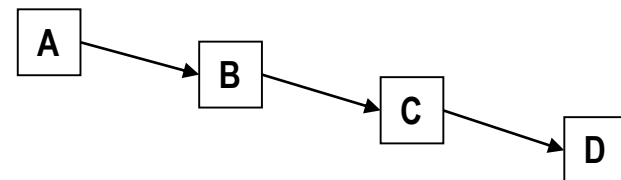
Rete policentrica

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/protocolli.



Convenzioni

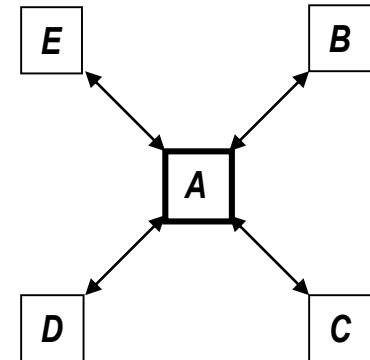
Convenzione semplice

Convenzione fra due comuni per la gestione di un servizio comune (es. il pulmino del trasporto scolastico).



Convenzione con ufficio unico

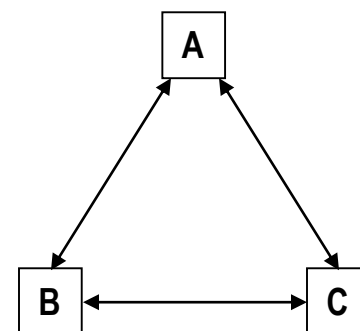
I comuni convenzionati conferiscono funzioni e risorse al comune capofila, che le gestisce per tutti in forma accentrata.



Unioni di Comuni

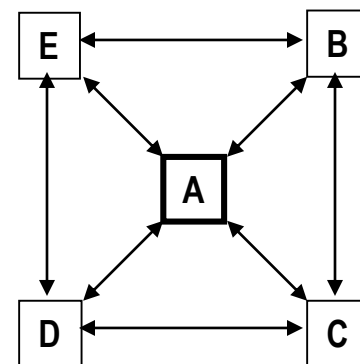
Unione di Comuni fra pari

Unione fra Comuni di dimensioni omogenee che condividono una serie di funzioni con un modello di governance paritetica (spesso sono comuni obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali).



Unione con un centro di riferimento

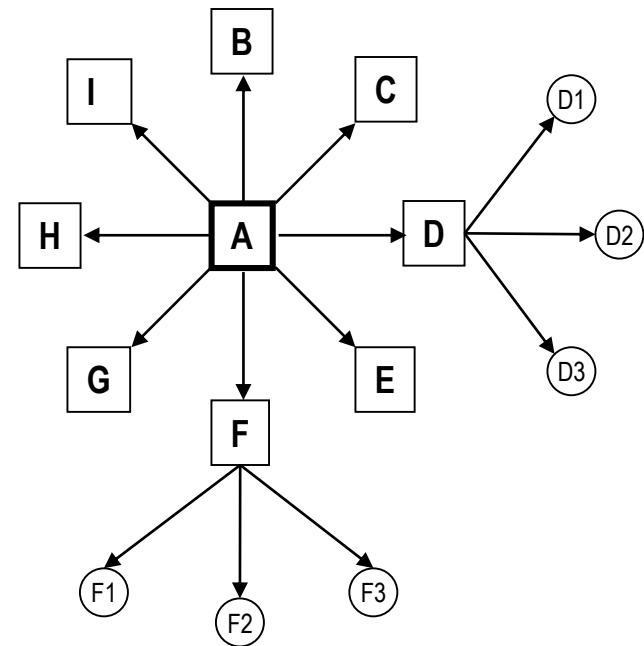
Unione fra Comuni che gravitano su un centro più grande con funzioni urbane, che condividono funzioni a geometria variabile a seconda dell'obbligo o meno di gestione associata.



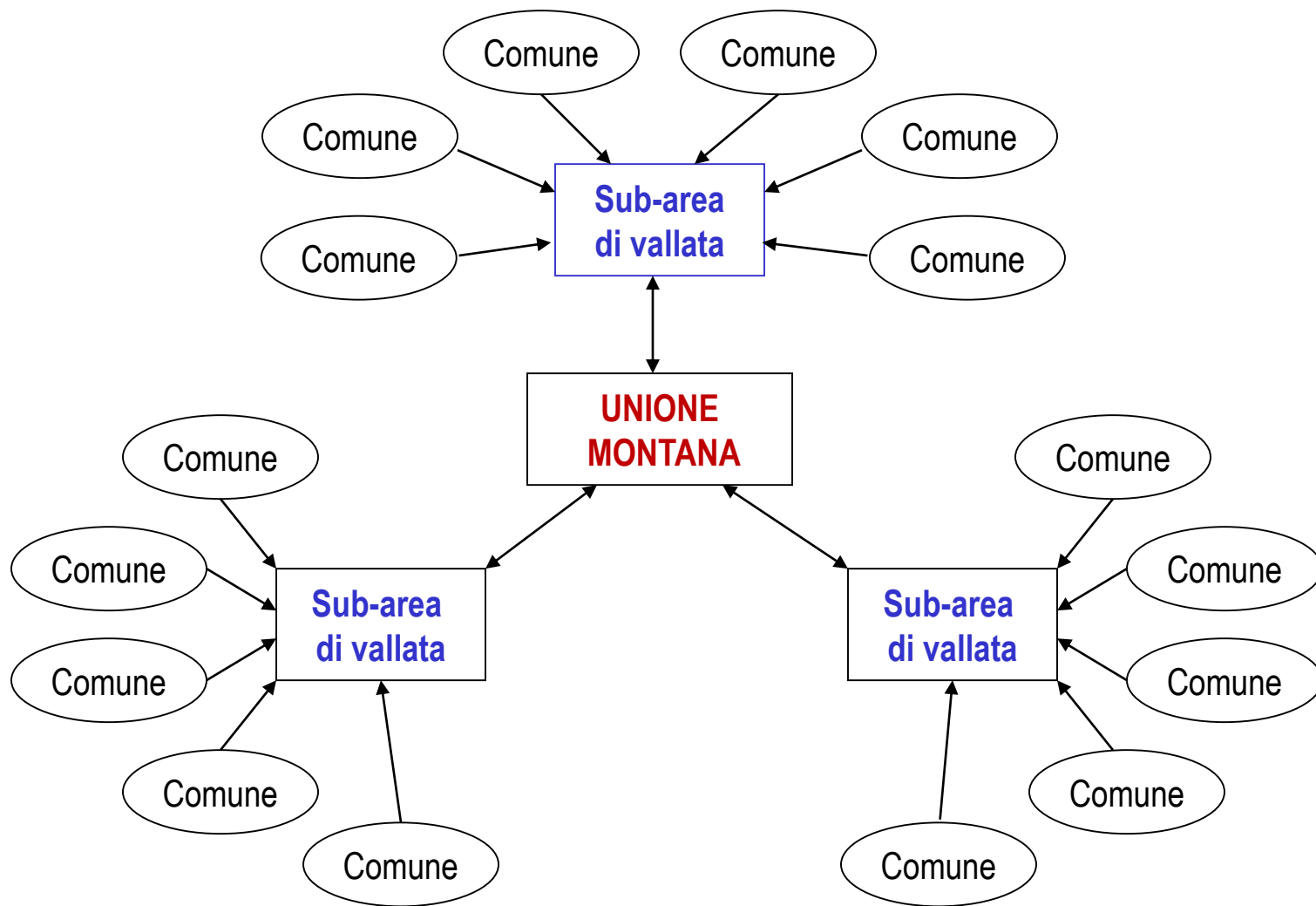
Consorzi

Consorzio per la gestione di funzioni comunali da esercitare obbligatoriamente in forma associata (es. **rifiuti**)

Consorzio per la gestione di funzioni che implica una struttura gerarchica (es. **polizia locale**).



Unione montana

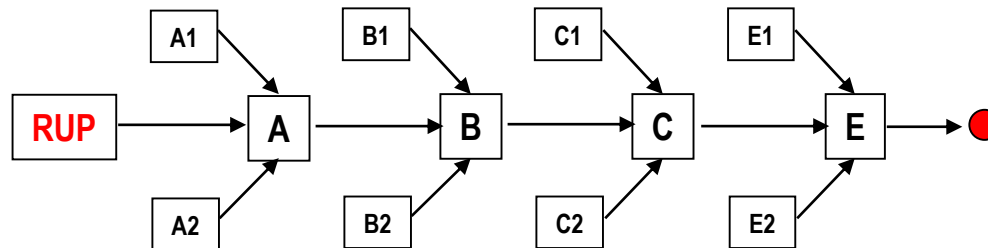


N.B. L'Unione Montana è l'ente mediante il quale i Comuni sotto i 3.000 ab. devono gestire obbligatoriamente le funzioni fondamentali in forma associata, diversamente dalle altre Unioni di Comuni che costituiscono una delle forme associate (l'altra è la convenzione).

Conferenza di servizi

Rete temporanea di carattere funzionale caratterizzata da:

- compito comune da realizzare
- partner con competenze specifiche
- logica di programma ed orientamento all'obiettivo
- rappresentanti degli enti dotati di delega decisionale
- forme di coordinamento ad hoc
- tempi definiti da rispettare





UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Casi di reti intercomunali

Federazione dei Comuni del Camposampierese

<http://www.fcc.veneto.it>

Abitanti 100.771

1/1/2018

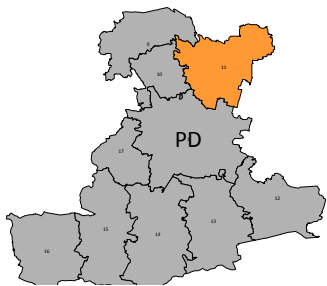
Tasso di crescita in 10 anni **13%**

Popolazione straniera **10%**

10,8% della popolazione provinciale

Superficie
225 Km²

**446 abitanti
per Kmq**



Provincia di Padova

936.740 ab. 1/1/2018

11 Comuni dell'Alta Padovana nell'area centrale del Veneto



Imprese 11.957

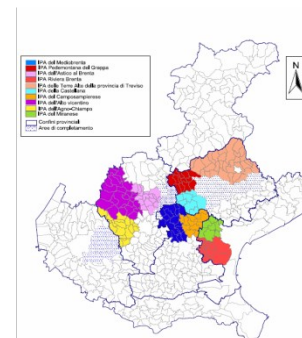
Addetti 38.333

al 1/1/2012

Tasso di crescita in 10 anni: **20%**

**1 impresa
ogni 8,2 abitanti**

€ 11.592
reddito pro-capite



Regione Veneto

Funzioni associate nella FCC

Funzioni trasferite all'Unione

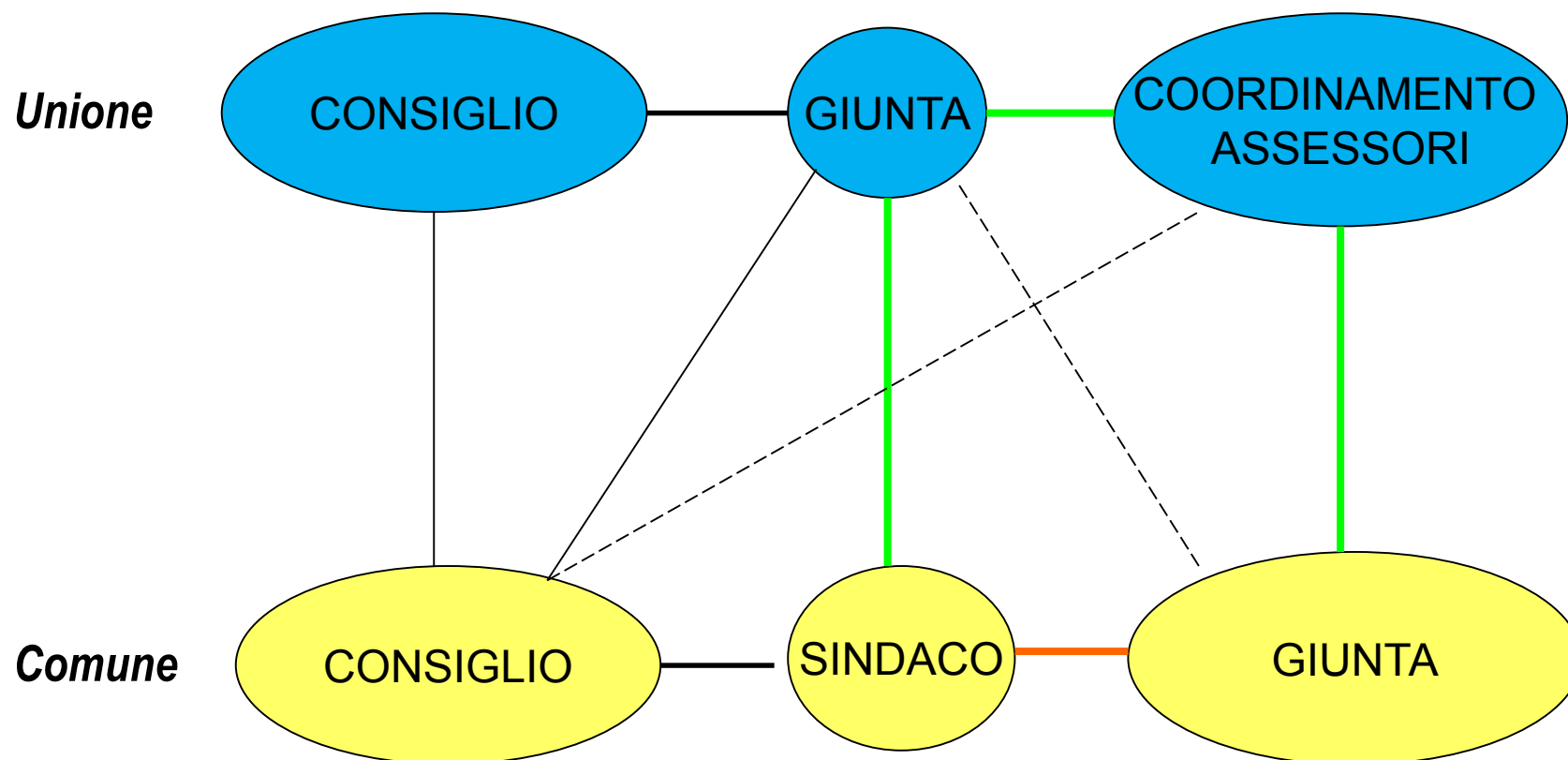
- Polizia Locale
- Protezione civile
- Segnaletica
- Servizi relativi alle attività produttive
- Sportello Unico delle imprese
- Turismo
- Mensa scolastica (per 5 comuni)
- Gestione del Personale
- Controllo di Gestione
- Servizi informatici

La Federazione dei Comuni del Camposampierese è

- ente capofila del **PATI** del Camposampierese
- ente di riferimento per l'**IPA** e le politiche di sviluppo territoriale.

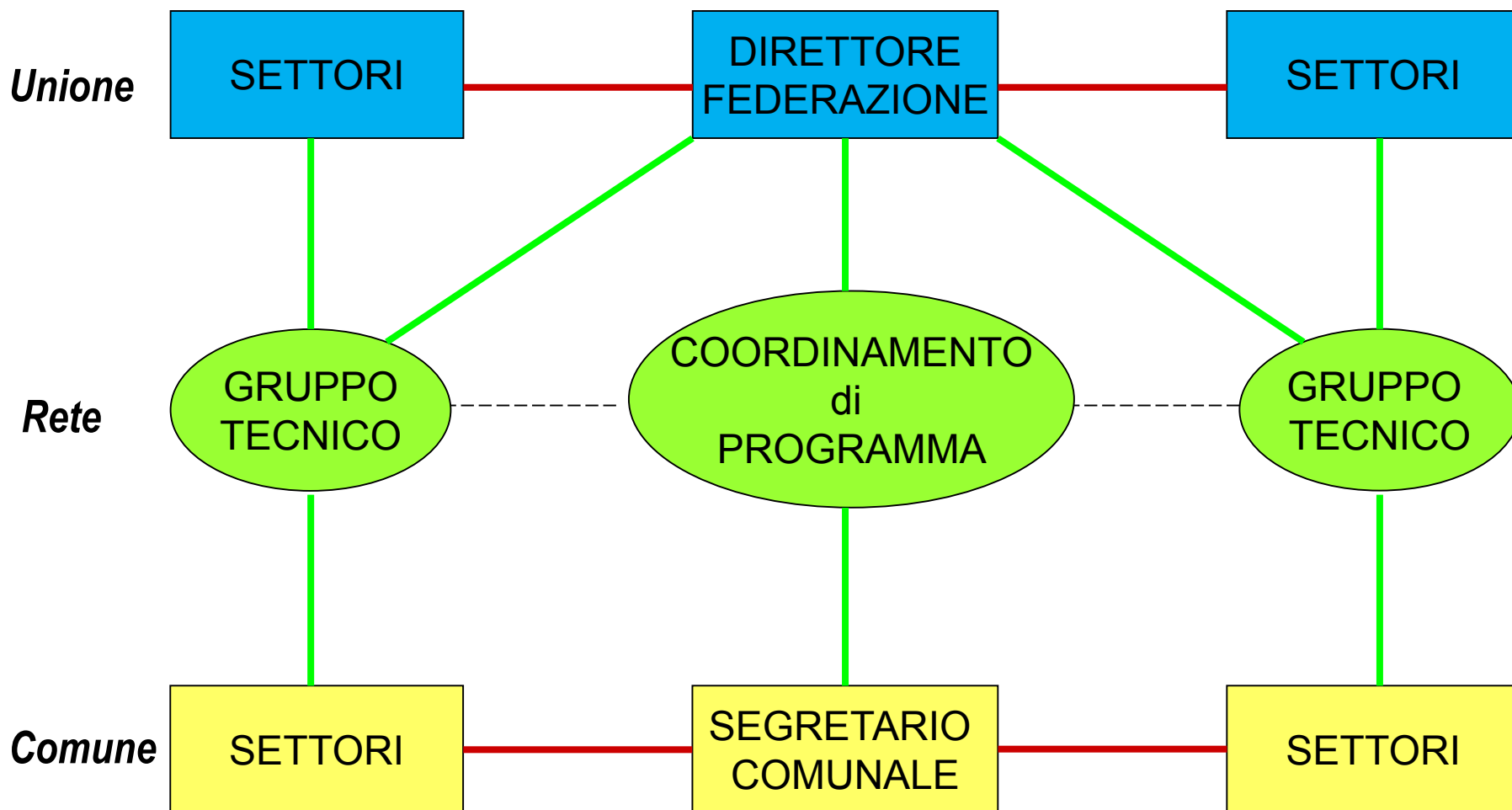
Federazione dei Comuni del Camposampierese

La rete politica



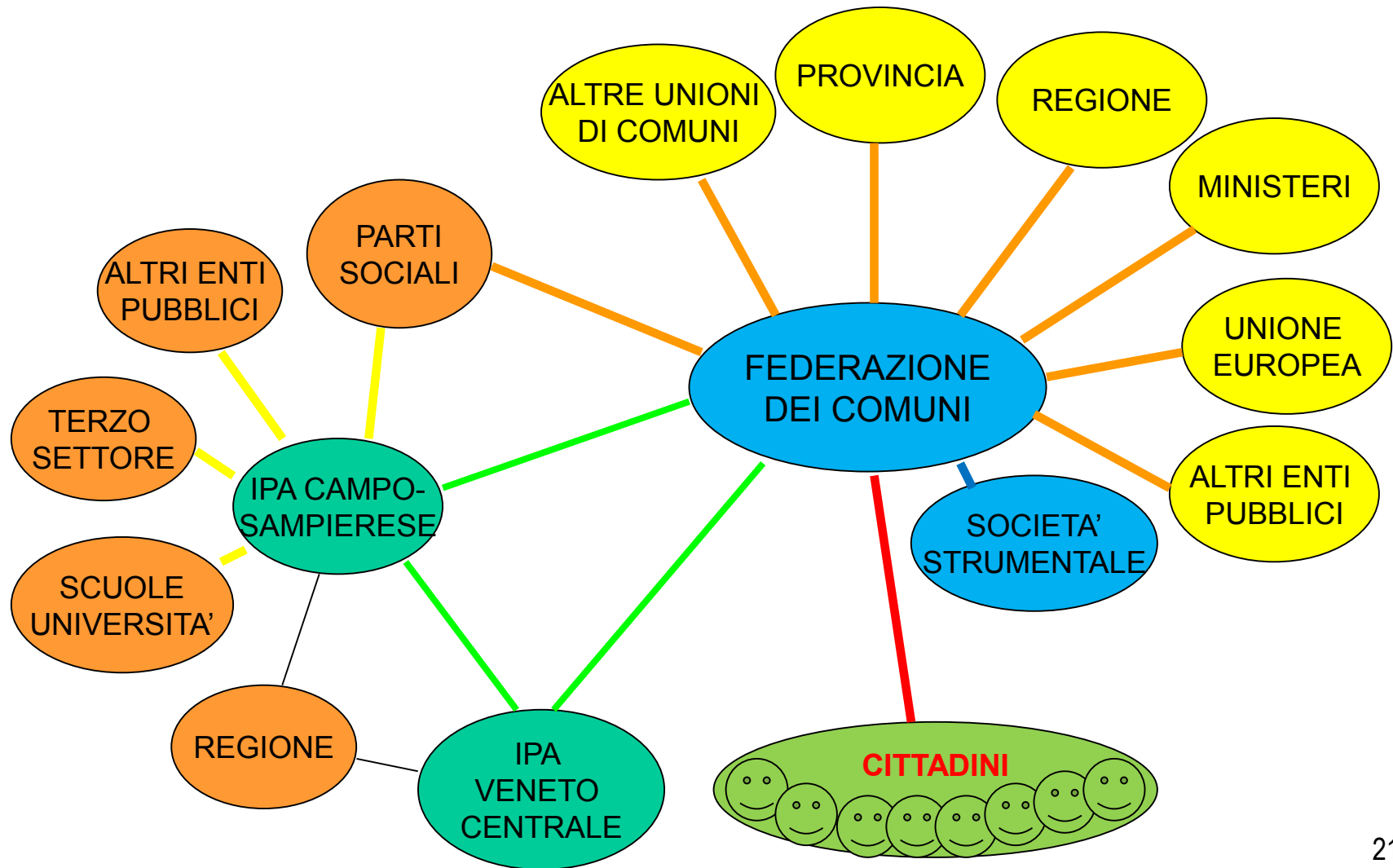
Federazione dei Comuni del Camposampierese

La rete organizzativa



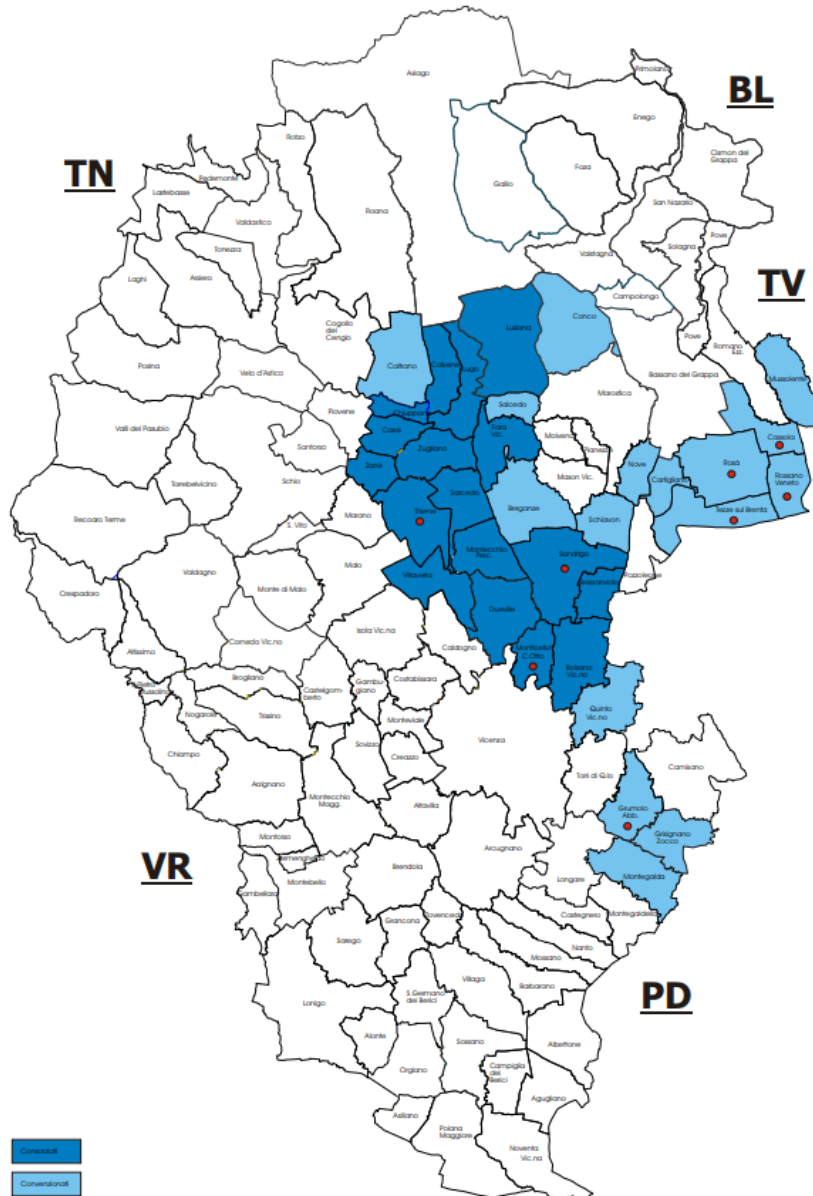
Federazione dei Comuni del Camposampierese

La rete esterna



Consorzio Polizia Locale N.E.VI.

<http://www.polizialocalenevi.it>



Consorzio Polizia locale Nord Est Vicentino

34 Comuni, di cui:

- 17 Comuni consorziati
- 17 Comuni convenzionati

Organi del Consorzio

- Assemblea
- C.d.A. (3 membri)

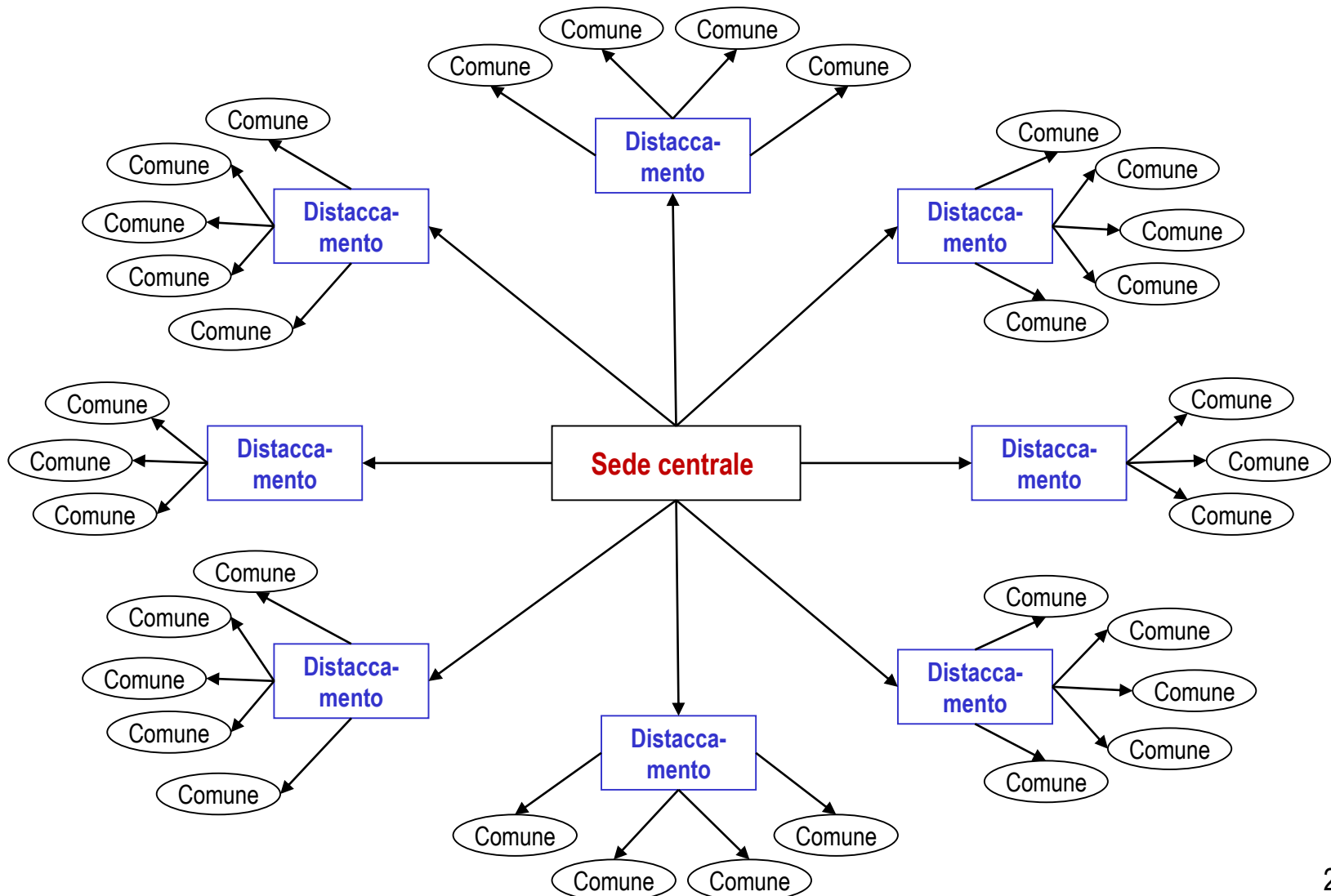
Struttura organizzativa

- Comandante
- N. 8 distaccamenti territoriali (pallini rossi)
- N. 6 uffici specializzati per funzione :
 - Gestione Risorse C.O., Agenti di quartiere, Pattuglie
 - Uff. Verbali
 - Uff. Contenzioso
 - Uff. P.G. Infortunistica
 - Uff. S.O.F. Mobilità
 - Nucleo Tutela Ambiente
 - Informazioni e commercio
- N. 2 uffici di staff
 - Segreteria
 - Ragioneria

Personale

- 100 unità compreso il comandante

Consorzio di Polizia Locale N.E.VI.



VeGAL

Agenzia di sviluppo del Veneto Orientale

Veneto Orientale

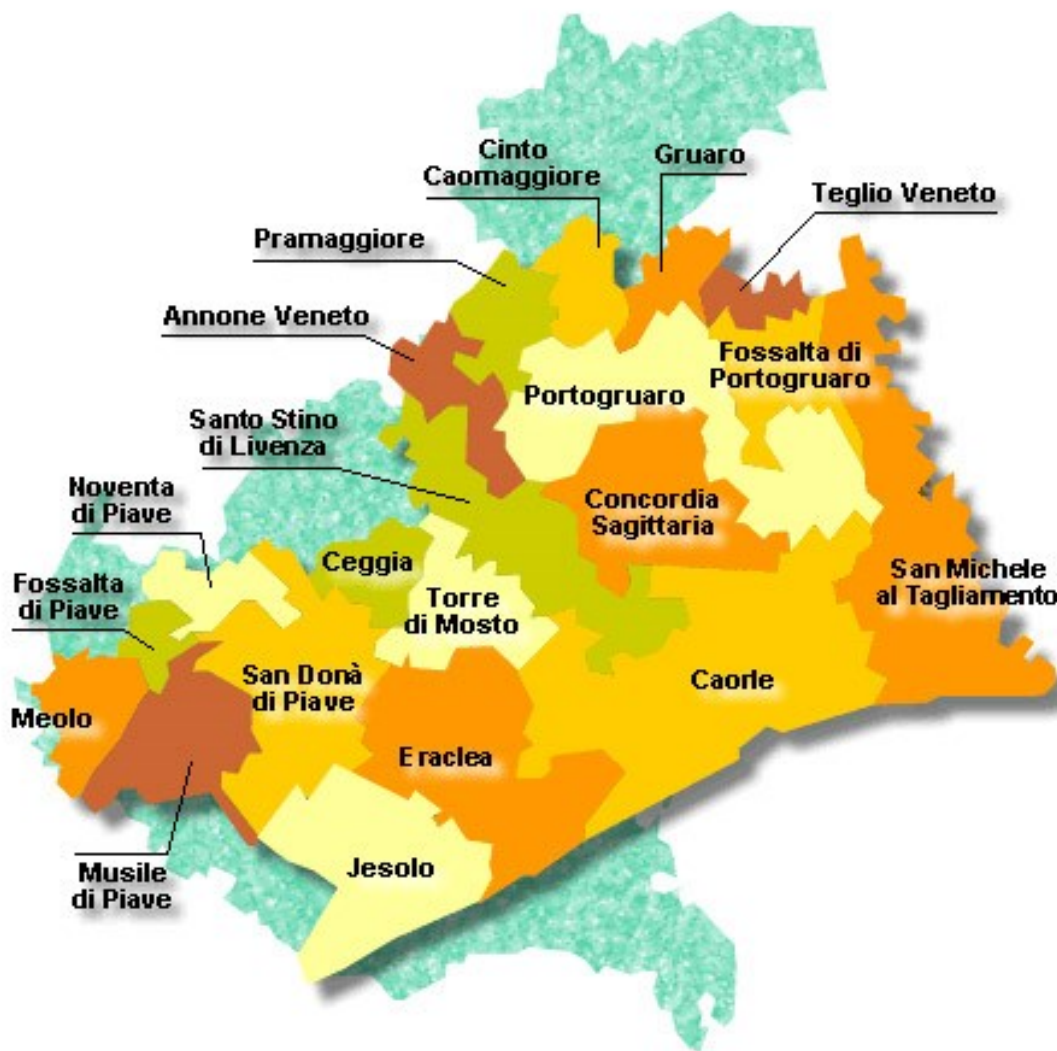
Parte orientale della Città
Metropolitana di Venezia

20 comuni, di cui:

- 10 del Saronatese
- 10 del Portogruarese

VeGAL comprende anche 2 Comuni
che gravitano in parte su Venezia:
Quarto d'Altino e Cavallino Treporti.

Il Veneto Orientale ha **236.501**
abitanti (all'1/1/18), di cui:
- 141.754 del Saronatese
- 94.747 del Portogruarese
su 853.552 ab. della Città Metro-
politana di Venezia (27,7%)



Tappe

- 1993 - **Conferenza dei Sindaci del Veneto orientale** istituita con la LR16/93
- 1994 - **Patto Territoriale**, per gestire il Programma Leader II (periodo 1994-1999)
- 1995 - **VeGAL** nasce come **Gruppo di Azione Locale** (GAL)
- 2000 - VeGAL ottiene personalità giuridica e cambia la propria *mission* in **Agenzia di Sviluppo**
- 2002 - Associazione Forestale del Veneto Orientale, poi **Associazione Forestale di Pianura**.
- 2012 - VeGAL diventa anche **Gruppo di Azione Costiera Veneziano** (FLAG).
- 2012 - **Osservatorio del Paesaggio della Bonifica del Veneto Orientale**.

Gli obiettivi e le strategie hanno imposto di **strutturare reti diverse** a supporto della pianificazione/progettazione/attuazione.

VeGAL

Le reti territoriali

LA RETE POLITICA

Conferenza dei Sindaci del Veneto orientale (LR 16/1993)

20 (+2) Comuni

Conferenza dei Sindaci Sanità e Servizi sociali

20 Comuni

AULSS 4 Veneto Orientale

Conferenza dei Sindaci del Litorale

5 Comuni

LE RETI DI SVILUPPO LOCALE

VeGAL

45 Soci:

- 21 Comuni,
- 10 Associazioni di categoria,
- 5 Enti pubblici e società a capitale misto pubblico-privato,
- 9 Istituzioni formative e associazioni culturali.

Intesa Programmatica d'Area (IPA)

43 soci

- Tavolo di Concertazione
- Soggetto Responsabile
- Cabina di Regia
- Comitato scientifico IPA

VeGAC

13 Soci

- 4 Comuni
- Città Metropolitana di Venezia
- Camera di Commercio
- 6 associazioni di categoria

Osservatorio del Paesaggio

8 soci:

- 6 Comuni,
- Consorzio di Bonifica del Veneto Orientale
- VeGAL

Associazione Forestale di Pianura (AFP)

15 soci:

- 8 Comuni,
- 6 Aziende agricole,
- 1 Parco regionale

VeGAL

Le reti esterne

Reti Unione Europea

- Europe Direct
- Eurosportello Veneto
- Formez
- Regione Veneto - Bruxelles

Rete CLLD (Community-Led Local Development)

- Coordinamento GAL veneti
- Coordinamento GAL nazionale
- Rete rurale nazionale
- Rete rurale europea
- Rete tematica GAL-GAC
- Rete nazionale GAC
- CLLD Like: IPA; Aree interne, SUS

Rete enti strumentali regionali

- Veneto Agricoltura
- Veneto Innovazione
- Veneto Strade
- Veneto Sviluppo
- Veneto Promozione
- Veneto Lavoro
- Sistemi Territoriali
- Genio Civile

Ruolo di rappresentanza del VeGAL

- Rappresentante Anci
nel CdS POR FESR
- Rappresentante GAL
nel CdS Italia-Slovenia
- Rappresentante del Coordinamento
GAL veneti nel CdS PSR

Altri *stakeholder* in rete

- Istituzioni nazionali e comunitarie
- Città metropolitana
- CCIAA
- Università
- Scuole
- Banche
- Imprenditori/reti/consorzi/associazioni
- Media
- Sindacati
- Rappresentanti politici eletti
- Associazioni, mondo della cultura
- Ordini professionali
- OGD, Consorzi, Distretto

VeGAL

Struttura e capacità progettuale

Progetti

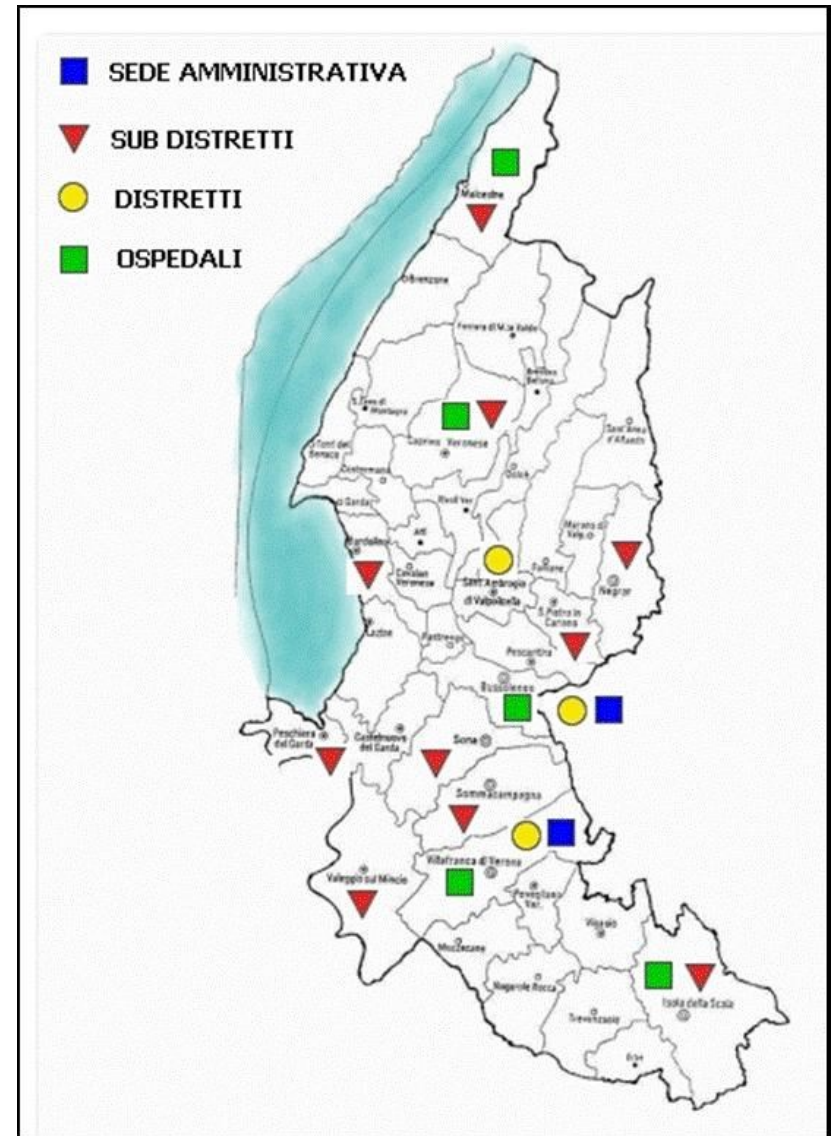
- Circa 500 progetti di sviluppo
- 83 milioni di euro attratti (escluso l'indotto)
- Primo GAL italiano (dato MIPAAFT)

Struttura

- 12-15 dipendenti (alcuni a tempo determinato)
- 20 consulenti/fornitori in rete
- La struttura si mantiene con le risorse dei progetti

Il Distretto Socio-Sanitario n.4 Ovest Veronese

- **Ex Ulss 22**, ora nell'Ulss 9 Scaligera
- **37 Comuni** ad Ovest di Verona
- **297.497 abitanti** (1/1/2017),
- **32,3%** della provincia di Verona
- Comuni di medie e piccole dimensioni
- Area policentrica, che si sviluppa in senso nord-sud
 - Area Lago
 - Area Caprinese
 - Valpolicella e Val d'Adige
 - Area Morenica
 - Villafranchese e Pianura Sud Ovest



Deleghe all'ULSS

- **Servizi sociali**: tradizione della **delega all'Ulss** dei servizi socio-educativi (Servizio Sociale di Base e Servizio Educativo) da metà anni '80.
- Assistenti sociali ed educatori assunti dall'Ulss e distribuiti nei comuni, con figure a scavalco nei Comuni più piccoli.
- In seguito sono stati delegati anche altri servizi:
 - Tutela Minori,
 - Servizio Stranieri,
 - Servizio Civile,
 - Protezione Sociale.
- **Piano di Zona** come strumento di programmazione dei servizi sul territorio.

Analisi del caso

(vedi Massimo Giacomini)

Dalla rete centralizzata alla rete policentrica

- Nell'Ovest Veronese si passa **da una rete monofunzionale centralizzata in capo all'ULSS** con i comuni in ordine sparso, **ad una rete policentrica con una governance condivisa** fra i Comuni e con l'ULSS, che si estende a geometria variabile ad altri servizi comunali, con diversi Comuni capofila di singoli progetti.
- **Vantaggi della rete**
 - La copertura capillare dei servizi sociali ed educativi di base.
 - L'integrazione socio-sanitaria.
 - La ripartizione dei servizi e della spesa basata su fabbisogni standard, criteri di equità distributiva e solidarietà nei confronti dei piccoli Comuni.
 - Il coordinamento centrale e la formazione del personale.
 - Le economie di scala nella gestione delle risorse umane.
 - La condivisione di nuovi progetti in base all'interesse dei Comuni.
 - Il reperimento di risorse aggiuntive.
- Non è rilevante la forma giuridica della collaborazione (convenzione, unione, consorzio), ciò che importa è la condivisione della governance della rete e la percezione della convenienza a farne parte, in virtù di scambi e trasparenti.

Rischi delle gestioni intercomunali

Motivazioni politiche

- Resistenze dei Comuni più grandi ad accollarsi oneri per conto dei Comuni più piccoli.
- Timore dei Comuni più piccoli di dipendere dai più grandi e di non incidere sulle scelte.
- Timore degli amministratori di perdere visibilità presso i propri cittadini.
- Venire meno della fiducia reciproca fra gli amministratori, per impegni non mantenuti.
- Complessità e lentezza dei processi decisionali (negoziazioni, mediazioni).

Motivazioni amministrative

- Non abitudine a lavorare in squadra dei responsabili dei servizi dei comuni.
- Resistenze del personale a cambiare delle abitudini di lavoro.
- Complessità della gestione organizzativa della rete intercomunale.

Motivazioni economiche

- Difficoltà economiche dei piccoli Comuni a far fronte alle spese della gestione associata.
- Tendenza dei Comuni con maggiore dotazione di risorse a considerarsi autosufficienti.
- Timore che i costi della gestione associata superino i benefici attesi.

Il management di rete

Le reti intercomunali funzionano se si individuano figure in grado di tradurre in atti amministrativi ed organizzativi le scelte politiche condivise dagli amministratori.

La rete è un'organizzazione di secondo livello che non può essere gestita facendo ricorso all'autorità, perché non c'è dipendenza gerarchica fra i partner, ma si basano sulla volontarietà, sui rapporti di scambio e di fiducia, sulla possibilità di uscire.

La rete necessita di una forma specifica di management che provveda a:

- individuare, coinvolgere e mettere in relazione gli attori interessati;
- condividere informazioni e conoscenze;
- individuare le risorse che ciascuno può apportare alla rete;
- valorizzare e sviluppare le competenze dei partner;
- negoziare i rapporti di collaborazione a livello tecnico-amministrativo;
- proporre i criteri di ripartizione dei costi e dei benefici;
- facilitare le dinamiche di presa delle decisioni;
- definire i ruoli e le responsabilità di attuazione delle decisioni politiche;
- monitorare i risultati e i costi, come base per la valutazione politica;
- promuovere l'appartenenza alla rete e la cultura della rete.

Le condizioni di efficacia di una rete

- La governance della rete presuppone da un lato la consapevolezza degli interessi in gioco e delle convenienze reciproche, dall'altro la fiducia fra i partner basata sul riconoscimento e sul rispetto reciproco.
- La governance della rete deve far leva sulla convergenza fra gli interessi individuali e orientare i comportamenti dei partner verso gli obiettivi condivisi.
- Lo scambio fra gli attori va organizzato come un gioco a somma positiva che produca valore per i singoli partner e per la rete nel suo insieme.
- Perché la rete funzioni e persista nel tempo è essenziale che la regolazione degli scambi sia equa, trasparente e conveniente per i partner nel medio periodo (nel breve sono tollerabili scarti dare-avere, se c'è fiducia fra i partner).
- La percezione di equità degli scambi rafforza la fiducia fra i partner e il senso di appartenenza alla rete.