Agenda per lo sviluppo sostenibile della Città metropolitana di Torino e del suo territorio

COSTRUIRE E ATTUARE LE POLITICHE DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Conoscere per agire cambiamenti

PRIMI PASSI PER LA GOVERNANCE DI AGENDA

ESITI DELLE ANALISI TERRITORIALI

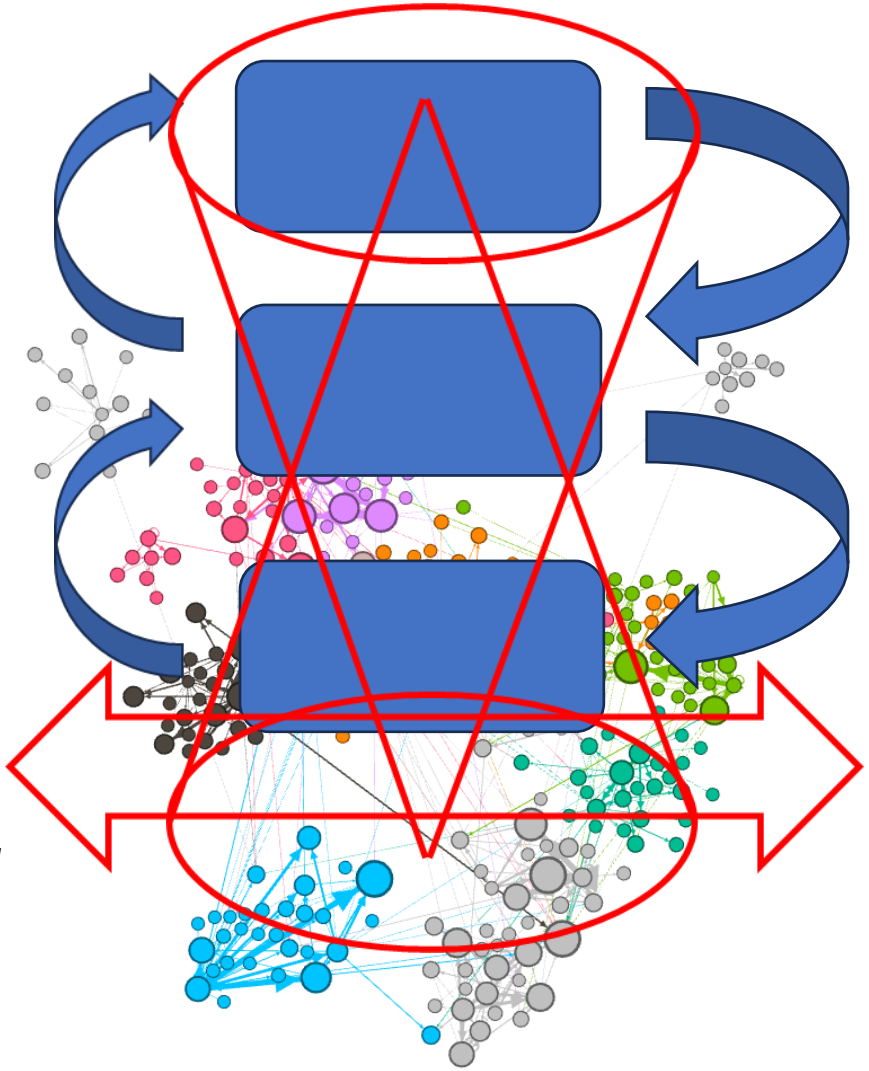
Dimensione organizzativa delle reti

Marcello Bogetti
SAA-School of Management
IUSE-Istituto Universitario di Studi Europei

26 giugno 2024, Torino

Quanto emerso dalla analisi dei casi può essere ricondotto ad un modello di governance e organizzativo ?

L'analisi dei 5 casi consente di **riconoscere nel loro insieme** tutte le caratteristiche di un modello di cosiddetta «***Multilevel Network Governance***»



In cui sono **compresenti** due modelli:

- Il modello di **Multivel Governance**
- Il modello di **Network Governance** (governance attraverso le reti)

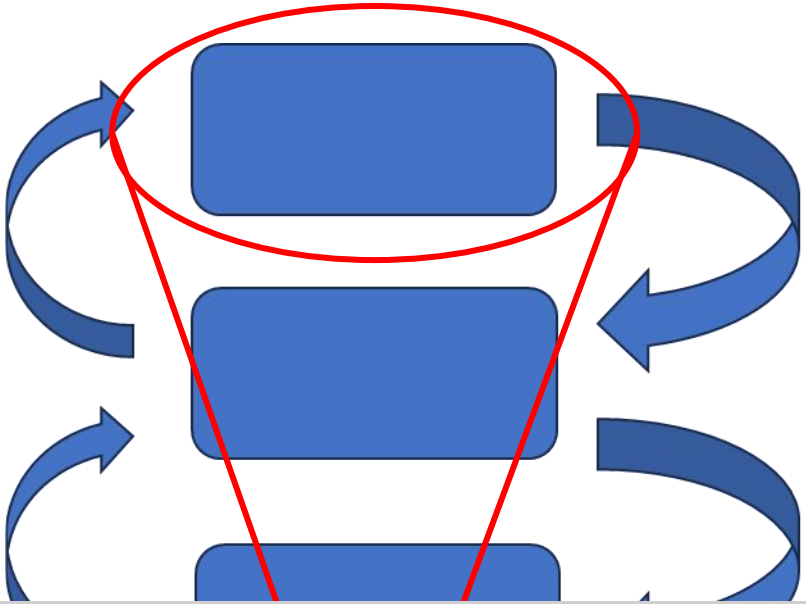
Coesistenti fra di loro ma non ancora integrati e governati come modello unitario integrato

Governance *significa un cambiamento nel significato di governo, che dalle* ***strutture*** *(government) sposta la centralità sui* ***processi di governo*** *(governing)*

- ***Rete*** *come "un insieme di relazioni relativamente stabili, di natura non gerarchica e indipendente, che collega una varietà di attori che condividono interessi comuni in riferimento a una politica o ad una misura e che scambiano risorse per perseguire interessi condivisi, ammettendo che la cooperazione e il modo migliore per raggiungere gli obiettivi comuni»*

Come è fatto questo modello?

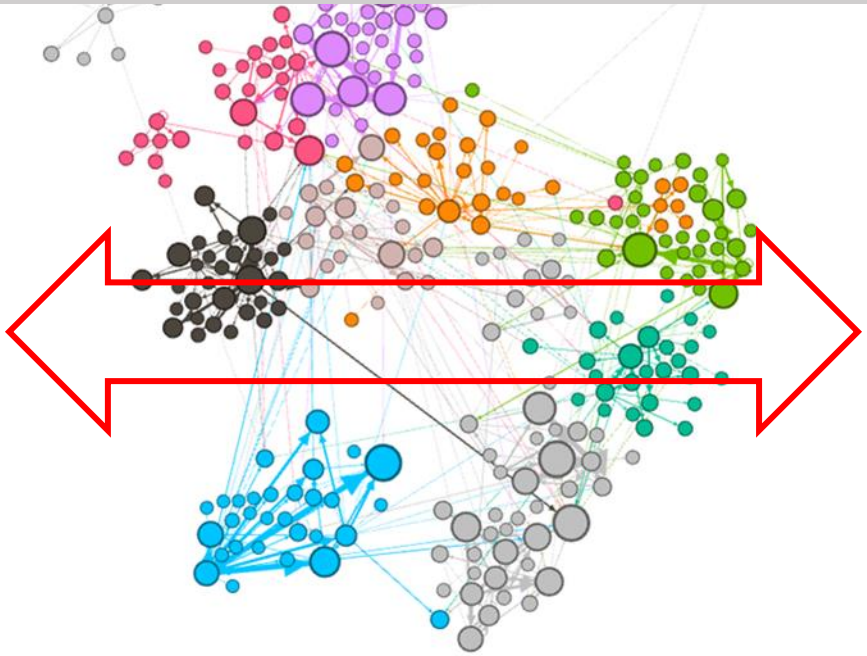
Contempla due modelli di governance e organizzativi profondamente diversi anzi per molti versi antitetici e conflittuali ma che **coesistono e sono complementari**



Nella **Governance Multilevel** diversi livelli **sovraordinati fra di loro** su base territoriale (tipicamente sovra-nazionale, nazionale e locale) si **innestano** (a *«matrioska»)* l'uno nell'altro e si **integrano <u>verticalmente</u>** nel distribuirsi le responsabilità dalla definizione e programmazione alla attuazione delle politiche pubbliche, con un **processo ricorsivo di negoziazione/adattamento**

GOVERNANCE MULTI-LEVEL

Network Governance è un concetto di **struttura** che enfatizza la **pluricentrica coordinazione di diversi attori** che fanno parte di **reti <u>orizzontali</u> non gerarchiche** in opposizione ad una struttura uni-centrica gerarchicamente organizzata e a una multicentrica di mercati.



NETWORK GOVERNANCE

Perché nascono e si affermano modelli di questo tipo?

- **Perdita di peso dello stato nazione e del governo centrale** (livelli sovranazionali tecnocratici da un lato e dall'altro localizzazione e decentramento (spinti da pressioni federaliste, devolution, autonomia differenziata, processi democratici deliberativi, ecc.)
- I **problemi** oggetto di policies pubbliche:
  - **richiedono una sempre maggior conoscenza e risorse specifiche/specialistiche e localizzate**; le soluzioni vanno trovate là dove i problemi nascono (prossimità/territorializzazione) con logiche **orizzontali** di **autorganizzazione** attraverso la **creazione di reti (network governance)**
  - implicano la **collaborazione e coordinamenti di molti e variegati attori**: pubblici di vario ordine (centrali, locali) privati, terzo settore, corpi intermedi;
  - implicano fra di essi l'instaurarsi di **relazioni dialogiche**, ma tali relazioni …
    - sono spesso **conflittuali** o incentivano comportamenti di ***free riding****;*
    - sono fortemente **sensibili a logiche di consenso,** scambio, *logrolling, side payment* e quindi inclini allo ***«shortismo»***
- I problemi sono **sistemici**, causano effetti spesso **imprevedibili** e **contro intuitivi** ((*in*)coerenza delle politiche)
- I problemi sono **complessi** dal punto di vista:
  - **sostantivo**: c'è incertezza o mancanza di **consenso** sulla natura del problema, le sue cause e soluzioni (pretesa di validità e contestazioni del ricorso a forme di «sussidiarietà scientifica»)
  - **strategico**: gli attori hanno **discrezionalità** di scelta, vi è quindi un ampio ventaglio di scelte e le scelte dei diversi attori non sono prevedibili
  - **istituzionale**: gli attori provengono da contesti istituzionali diversi, regolati da **sistemi normativi, procedure, regole** diverse, su cui si può poco incidere data la loro natura ancorata a quadri legali ma anche **informali e culturali** diversi

Diverse logiche che possono caratterizzare il modello di Governance Multilevel

TIPO 1

- Gestione **federalista** tendenzialmente centralizzata, gerarchica e a cascata (matrioska)
- Su un **numero limitato** di livelli di **giurisdizioni** di governo (ambiti di politiche pubbliche)
- Ciascuna di **carattere generale**, ovvero competente su un insieme completo di politiche al livello di responsabilità attribuito
- Ogni cittadino (o altra entità) è membro di **una sola giurisdizione**, ovvero appartiene ad una sola di esse in termini di fruizione delle politiche da esse gestite
- Frutto di un disegno sistemico istituzionale **stabile** nel tempo o comunque con ritmi di cambiamento molto lenti
- «Dilemma del coordinamento» e tendenza verso l'**entropia** risolti accorpando **maggiori attribuzioni** sullo stesso livello

TIPO 2

- Gestione tendenzialmente **decentralizzata** e **non gerarchica** e senza sovra-ordinazioni
- Con un **numero elevato di giurisdizioni**
- Ognuna di esse è specifica e **dedicata** ad una politica o ambito specifico, con una logica di **specializzazione**
- Ogni cittadino (o altra entità) appartiene **a più giurisdizioni**
- **Elevato** ritmo di creazione, modifiche e scomparsa di tali giurisdizioni
- «Dilemma del coordinamento» e tendenza verso l'entropia risolti **specializzando le giurisdizioni**, massimizzando le relazioni interne e minimizzando quelle fra di loro, al fine di ridurre i costi di transazione

Che caratteristiche ha nel contesto specifico?

- Vigente, **«de facto»**, istituzionalizzato da norme (anche contradditorie) nelle sue parti ma non nell'insieme
- **(Parzialmente) frutto di una progettualità intenzionale** (di governance e organizzativo/gestionale) e quindi di una governance consapevole
- In cui **«coesistono» due logiche di governance e organizzative diverse**
- **Debolmente supportato da fattori abilitanti di cui se ne riconosce la grande importanza** (es. organizzazione, management, formazione, ecc.) e **non o poco fornito di risorse** specificatamente dedicate per dotarsene a livello di rete, in particolare nei percorsi di **accompagnamento** e **strutturazione (Manager di Rete)**
- Reti a **«legami laschi»** e **corte:** necessità di **hub** (connettori, *gatekeper (*accesso e assorbimento di nuove conoscenze), *broker*, ecc.) e **reti lunghe**; **molti attori coinvolti** ma **difficoltà di rapporto con il privato**
- Reti alla ricerca di un equilibrio fra essere luoghi e forme di **consultazione/concertazione** e organizzazioni **realizzatrici di prodotti di rete** e allo scopo dotate di specifici **processi** (reti vere e proprie forme organizzative)
- A forte **frammentazione, sovrapposizioni** e **proliferazione** di iniziative e ambiti
- A elevato rischio di **entropia** (costi di transazione elevati)
- Con diverse collocazioni delle diverse realtà di rete lungo **polarità** rispetto ad un insieme di dimensioni di funzionamento **comuni** rintracciabili in tutte e probabilmente generalizzabili alle altre
- In grado comunque di **dare risposte** dirette a problemi «locali» ma di contribuire indirettamente/**induttivamente** a problemi di ordine sovraordinato e sistemico *(«glocal»)* la cui **sintesi** è molto complessa e instabile (a rischio di **discapito di obiettivi strategici**)
- Animato da elevate **competenze** e **«passione»** e capacità di *«bricolage organizzativo creativo»*

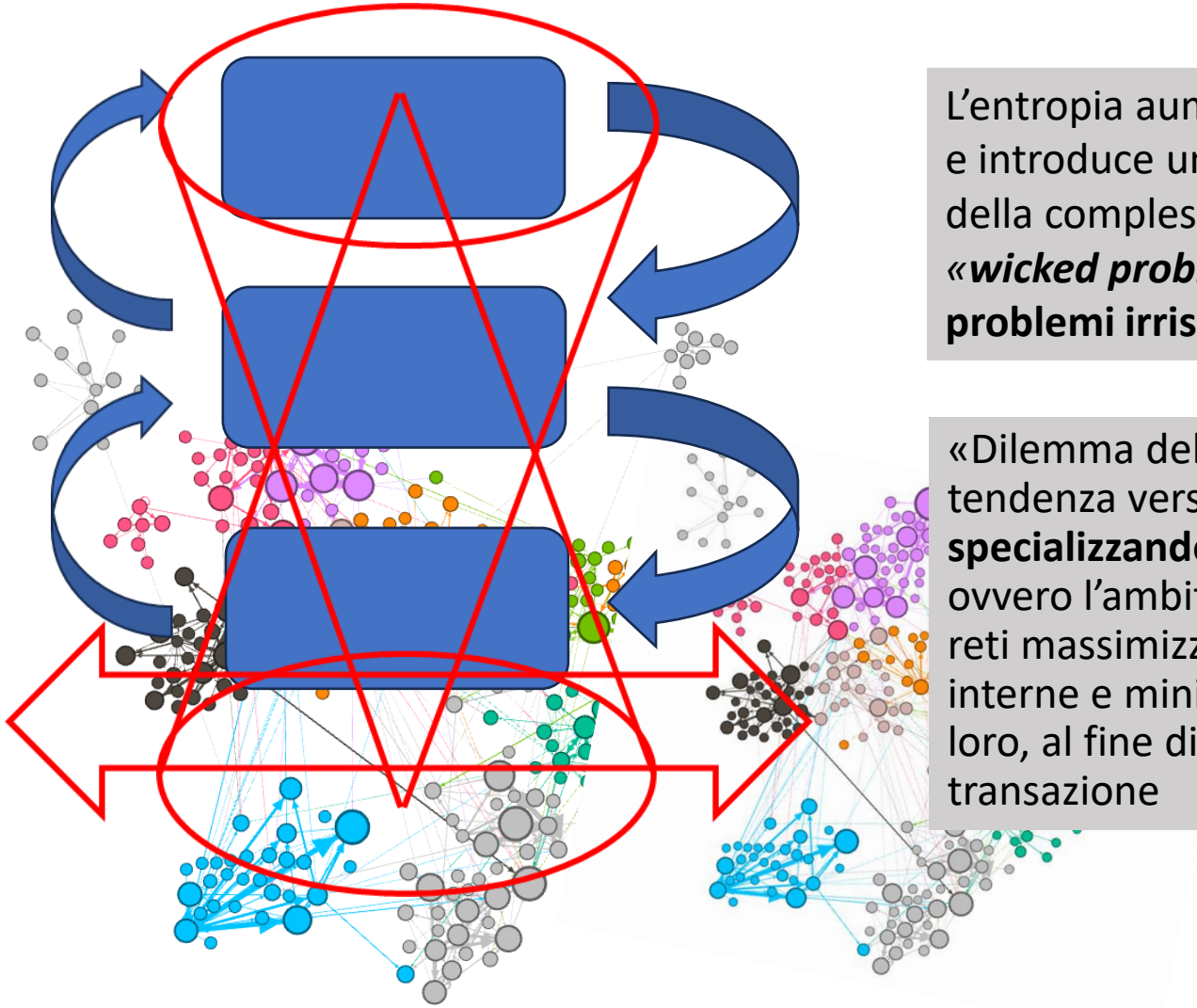
Una conseguenza tipica del modello: elevata entropia

I **costi di transazione** delle soluzioni negoziali (entropia) aumentano esponenzialmente al crescere del numero degli attori («Dilemma del Coordinamento»*)*

$$C = t \text{ elevato } n$$

t = numero di possibili intersezioni fra le reti
n = numero di ambiti su cui le reti si creano

Proliferazione di reti create > necessità di coordinamento di «secondo ordine > hub)



L'entropia aumenta la **complessità** e introduce una nuova dimensione della complessità: i cosiddetti ***«wicked problem»*** **ovvero i problemi irrisolvibili ….**

«Dilemma del coordinamento» e tendenza verso l'entropia affrontati **specializzando le giurisdizioni**, ovvero l'ambito di intervento delle reti massimizzando le relazioni interne e minimizzando quelle fra di loro, al fine di ridurre i costi di transazione

Questioni aperte nelle reti fra opposti

Nascono dalla natura stessa del modello, in qualche sono modo **intrinseche** e «sospinte» da esso e da come se è venuta a configurare «di fatto» nel contesto analizzato e rappresentano altrettanti **nodi da affrontare** passando ad una fase di progettazione intenzionale del modello e di supporto e abilitazione del suo funzionamento

Polarizzazioni intrinseche alla dimensione strategica e ai processi che ne derivano:

- **top down - bottom up**
- **pianificazioni e programmazioni locali/settoriali – strategie**

Polarizzazioni legate alle modalità di governance e organizzative proprie delle reti:

- ***frammentazione – aggregazione***
- ***persone-organizzazione***
- ***paradigmi conservativi – nuovi paradigmi***

Polarizzazioni legate al rapporto fra la dimensione normativa sovraordinata e le modalità di governance e organizzative delle reti:

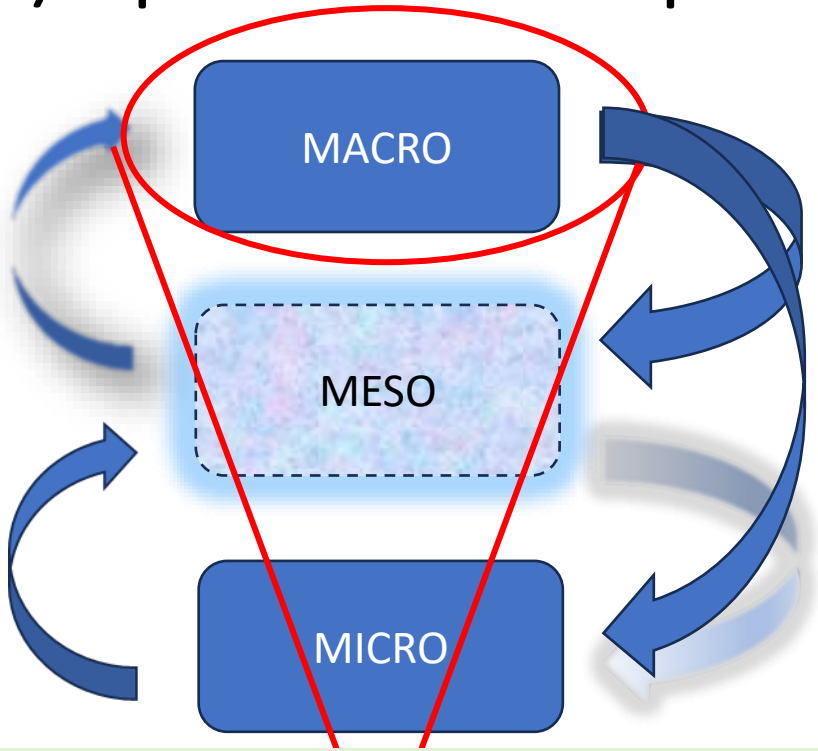
- ***adesione formale – organizzazione***
- ***auto referenzialità – riconoscimento***

FATTORI ESOGENI ALLE RETI

FATTORI ENDOGENI ALLE RETI

Che peculiarità organizzative manifesta questo modello?

1) Tipiche della componente multilevel



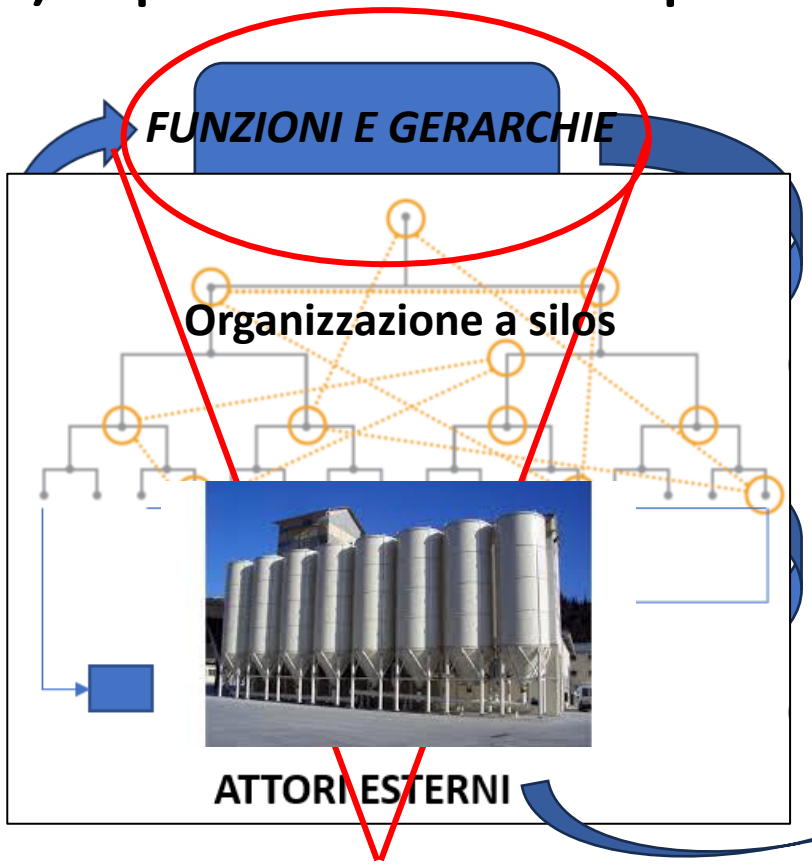
I diversi livelli in termini più generali di quelli strettamente territoriali possono essere qualificati come:

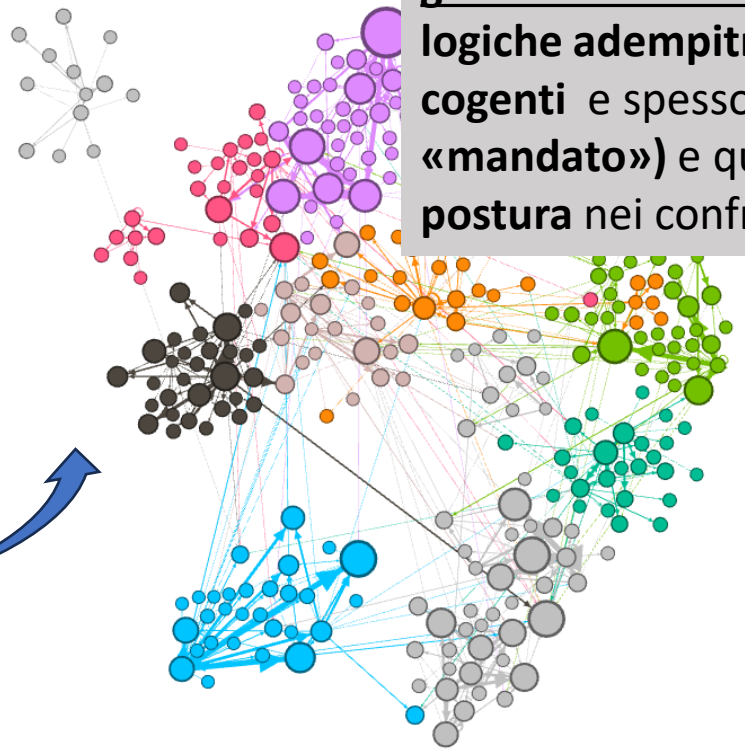
- *Livello **Macro:** strategico/programmatorio*
- *Livello **Meso:** intermediazione/connessione*
- *Livello **Micro:** attuazione/prossimità*

- Processi fondamentali intrinsecamente **top down** (programmatori e regolamentatori) con dialoghi **ricorsivi negoziali/adattivi**
- Reti orizzontali autorganizzate ma ***«all'ombra della gerarchia»*** …
- Comportamenti **«opportunistici»**(es. *sfruttare i bandi per obiettivi endogeni delle reti*)
- **Bandi** come **unico strumento finanziario**
- Non si prevedono **risorse** da dedicare al **funzionamento** delle reti
- **Proliferazione** delle iniziative
- **Debolezza/labilità del livello meso**

Che peculiarità organizzative manifesta questo modello?

1) Tipiche della componente multilevel



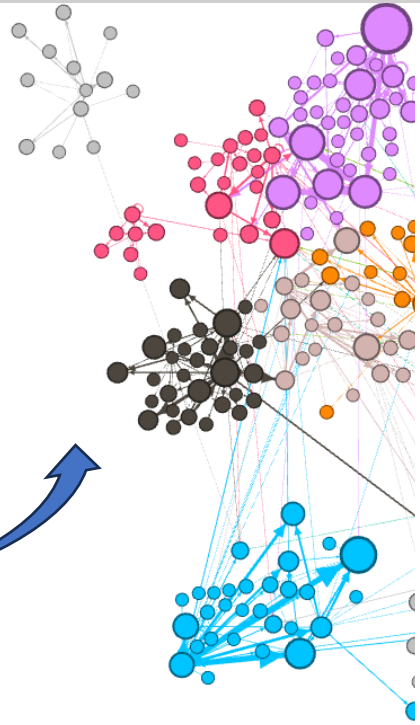


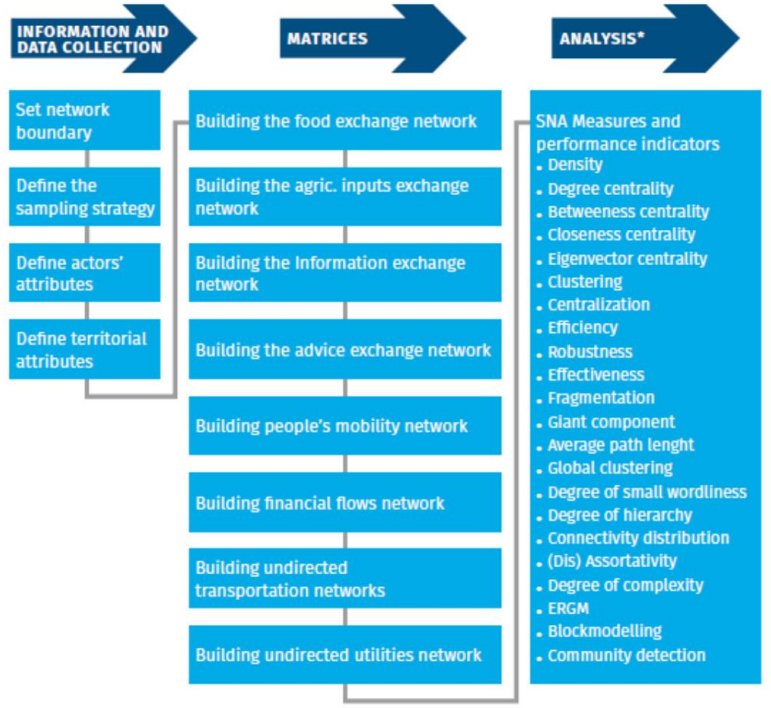
Gli **enti sovraodinatori** adottano ancora principalmente **<u>modelli organizzativi gerarchico – funzionali</u>** *(«a silos»)* e **logiche adempitrici di indirizzo** e **controllo cogenti** e spesso **rigide** (modello del **«mandato»)** e questo ne caratterizza la **postura** nei confronti delle reti

Che peculiarità organizzative manifesta questo modello?

2) Tipiche della componente di Network Governance

*Reti alla ricerca di un equilibrio fra essere luoghi e forme di **consultazione/concertazione** e organizzazioni **realizzatrici di prodotti di rete** e allo scopo dotate di specifici **processi e KPI** (reti vere e proprie forme organizzative)*



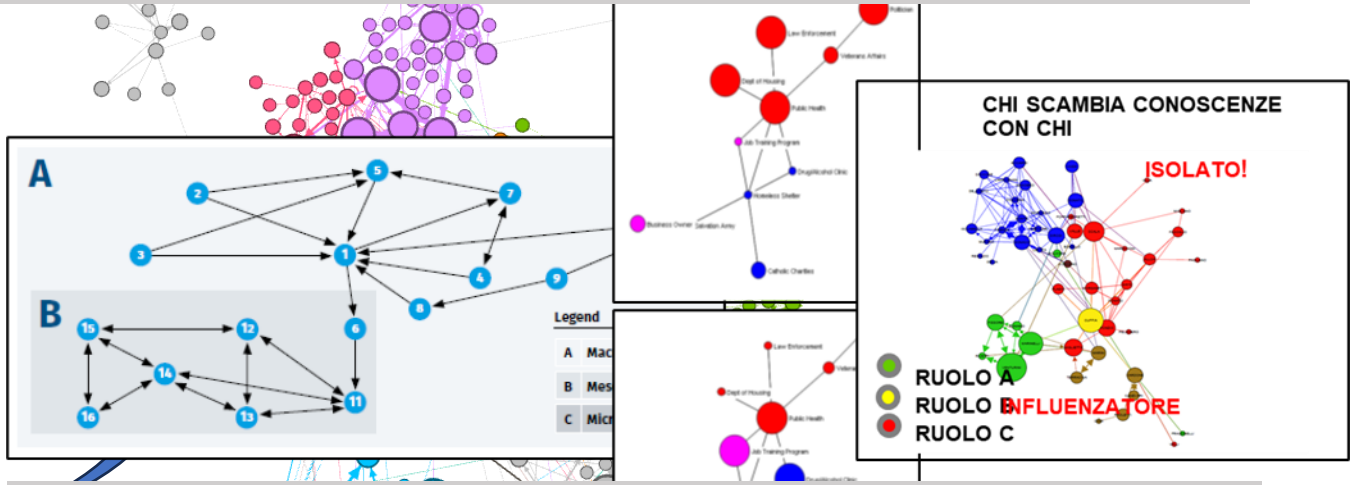


Che peculiarità organizzative manifesta questo modello?

2) Tipiche della componente di Network Governance

Caratteristiche e criticità tipiche delle **strutture** di rete (dimensioni da gestire):

- Intensità di relazioni, densità, vuoti strutturali …
- Fenomeni di clusterizzazione, strutture a «piccoli mondi» …
- Ruoli: hub, broker, gatekeper, reti lunghe ….



Caratteristiche e criticità tipiche del **funzionamento** delle reti (dimensioni da gestire):

- Coinvolgimento/partecipazione/contributo/linguaggi
- Focalizzazione su prodotti e processi
- Processi gestionali-organizzativi-manageriali

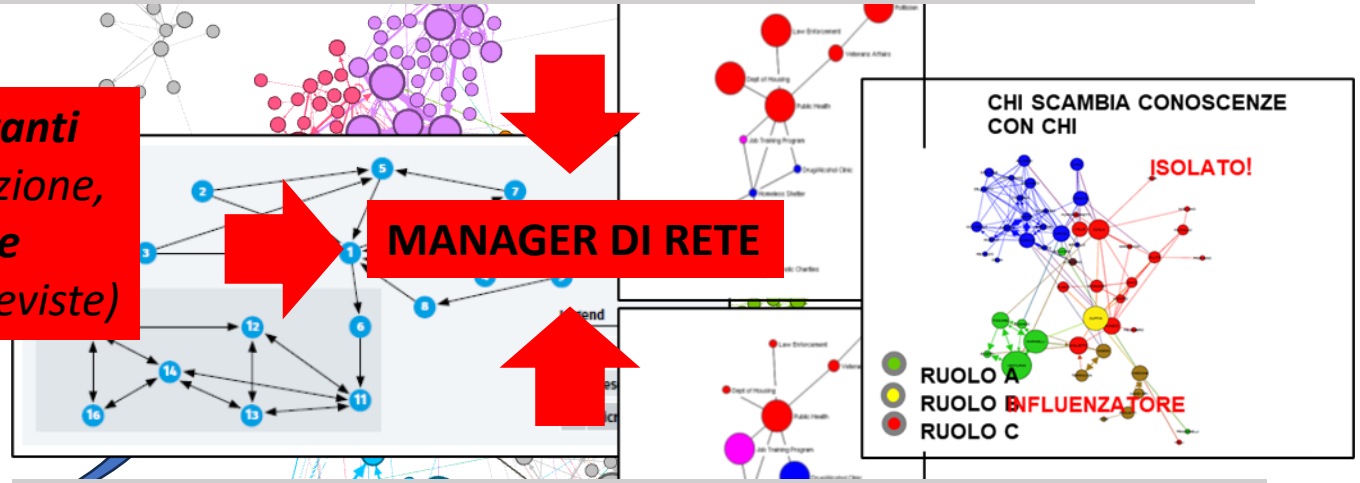
Che peculiarità organizzative manifesta questo modello?

2) Tipiche della componente di Network Governance

*Supportare le reti attraverso **fattori abilitanti** (es. organizzazione, management, formazione, ecc.) e **fornirle** di **risorse specificatamente dedicate** per dotarsene (in genere non previste)*

Caratteristiche e criticità tipiche delle **strutture** di rete (dimensioni da gestire):

- Intensità di relazioni, densità, vuoti strutturali …
- Fenomeni di clusterizzazione, strutture a «piccoli mondi» …
- Ruoli: hub, broker, gatekeper, reti lunghe ….



Caratteristiche e criticità tipiche del **funzionamento** delle reti (dimensioni da gestire):

- Coinvolgimento/partecipazione/contributo/linguaggi
- Focalizzazione su prodotti e processi
- Processi gestionali-organizzativi-manageriali

Appendice

Quadri teorici e definizioni

Governance: definizioni

- A livello operativo la governance si può definire come *"…il modo in cui funzionari e istituzioni pubbliche assumono ed esercitano l'autorità di **formulare e regolare** le politiche pubbliche e di fornire beni e servizi*".
- Altre definizioni ne mettono in luce ulteriori aspetti:
- La governance è definibile *"dall'insieme di **attori** che all'interno di un sistema interagiscono e contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del progetto".*
- Governance significa un cambiamento nel significato di governo, che dalle **strutture** (*government)* sposta la centralità sui **processi di governo** (*governing*)
- Il concetto di governance indica la creazione di un ordine che non può essere imposto dall'esterno ma è il **risultato dell'interazione di una molteplicità di attori** (pubblici, privati, del terzo settore, dei corpi intermedi) che interagiscono e si influenzano reciprocamente

Reti e governance di rete: definizioni

- Gruppo di entità **giuridicamente e organizzativamente autonome**, che, nell'ambito della loro autonomia, operano insieme strutturalmente ed in maniera stabile per il raggiungimento non solo dei loro specifici obiettivi, ma di un **obiettivo collettivo comune**, di un problema da risolvere che richiede contributi e capacità diverse, allocate in diverse entità, e che nessuno di loro è in grado di raggiungere autonomamente
- Rete come «*un insieme di relazioni relativamente stabili, di natura non gerarchica e indipendente, che collega una varietà di attori che condividono interessi comuni in riferimento a una politica o ad una misura e che scambiano risorse per perseguire interessi condivisi, ammettendo che la cooperazione e il modo migliore per raggiungere gli obiettivi comuni» (*Borzel, 1997)
- **Governance collaborativa** è un concetto di processo che enfatizza come un set di diversi attori **si ingaggia** in una collaborazione al fine di governare un particolare campo di problemi; assume spesso la forma del **dialogo,** della **consultazione** e della **concertazione**; si basa fortemente sulla condivisione, tende ad escludere il conflitto o a ricondurlo a dinamiche di negoziazione
- **Network Governance** è un concetto di **struttura** che enfatizza la **pluricentrica coordinazione di diversi attori** che fanno parte di **reti** in opposizione ad un struttura unicentrica gerarchicamente organizzata e a una multicentrica di mercati.

Network Pubblici: tipologie

Tre pricipali tipologie di network pubblici
2013):

- **Policy networks** – enti pubblici, uffici legislativi, ed organizzazioni (compresi gruppi di interesse, aziende, organizzazioni non profit, etc.) che collaborano nel processo decisionale e di formazione delle politiche pubbliche .

- **Implementation/collaborative/public service delivery networks** – agenzie governative, organizzazioni non profit e for-profit lavorano insieme per fornire un bene pubblico, un servizio, o un 'valore pubblico', quando un singolo ente pubblico o il settore privato non sono in grado o non vogliono fornirlo.

- **Governance networks –** network che prevedono sia la fornitura di un bene pubblico o la creazione di valore pubblico che il policymaking; si concentrano sul coordinamento delle organizzazioni verso un obiettivo comune, piuttosto che sulle politiche o sull'oggetto che producono.

Modello del mandato e modello della stewardship

PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI DUE MODELLI DI GOVERNANCE	
Il modello del mandato	**Il modello della stewardship**
I mandatari hanno diversi obiettivi e migliori informazioni sulle condizioni locali del mandante	Lo steward ha un comportamento orientato alla promozione della collettività
Il mandante cerca di massimizzare il proprio vantaggio con il minimo costo	Adotta comportamenti cooperativi piuttosto che individualisti e utilitaristi
Dopo aver delegato, il mandante controlla per minimizzare gli abusi potenziali	Usa una struttura organizzativa che favorisce la crescita degli interlocutori
Usa una struttura organizzativa finalizzata al monitoraggio e al controllo	Mette in grado gli altri attori di agire in autonomia, piuttosto che direttamente
Fa largo uso di incentivi finanziari, di revisioni contabili e di valutazioni	

La stewardship è un tipo di governance (che usa poco gli strumenti 'verticali' (imposizioni normative dall'alto) e fa maggior ricorso alla 'leadership' (capacità di persuasione e creazione di collaborazioni attive con la periferia)

Modello del mandato e modello della stewardship

- Il modello del mandato mira a controllare il rischio, con risultati a breve termine, soprattutto in termini di controllo dei costi. Richiede, per poter funzionare, di un contesto politico e istituzionale stabile.
- La stewardship, invece, necessita di una maggiore fiducia fra i vari interlocutori; i risultati, in termini di miglioramento di operato, richiedono tempi più lunghi, ma il maggior investimento sulle relazioni e sulle persone la rende efficace in particolare in contesti instabili.

LA FILOSOFIA DI MANAGEMENT		
Caratteristiche	**Approccio**	
	orientato al controllo (le decisioni e il controllo sul lavoro sono divisi dal fare)	**orientato al coinvolgimento** (decisioni, controllo e fare sul lavoro non sono divisi, bensì condivisi: autocontrollo e automanagement)
Atteggiamento verso il rischio	Meccanismi di controllo	Fiducia negli interlocutori
Cornice temporale ideale	A breve termine	A lungo termine
Obiettivo raggiungibile	Controllo di costi	Miglioramento della performance
Stabilità del contesto	Necessita di contesto stabile	Funziona in contesto instabile

Network Management

Creare maggiori connessioni	Generare occasioni di confronto, eventi (es. fiere della conoscenza); implementare social network, referral sw, stimolazioni, riconoscimenti (gamification), storytelling, riti, miti
Incrementare i flussi di conoscenza	Infividuare e/o creare ruoli dedicati (es. knowledge expert, competence leader, ecc.) Creare spazi di collaborazione, sistemi di comunicazione fluidi, creare basi di conoscenza facili da realizzare e diffondere, implementare social network
Scoprire connessioni	Favorire la localizzazione degli esperti, dotarli della mappatura delle loro relazioni, assegnare obiettivi di crescita della rete, monitorare la rete
Decentralizzare	Individuare e raggiungere i nodi più isolati
Riempire i vuoti strutturali	Stimolare e monitorare la creazione di ruoli di brokeraggio, creare condizioni di “ibridazioni” interne ed esterne, favorire l'individuazione di contatti non scontati
Rafforzare i legami deboli	Mettere in relazione le persone decentrate nella rete, individuare relazioni nuove
Incrementare la diversità	Stabilire connessioni nuove e fuori dagli schemi
Modificare il comportamento dei nodi	Creare consapevolezza dell'impatto delle variabili di rete sui risultati di gestione della conoscenza sulle performance aziendale

Riferimenti bibliografici

ARGOMENTO	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI
Multilevel Governance	Hooghe L., Marks G., (2003), «Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance», *American Political Science Review,* Vol. 97, No. 2, May 2003 Jachtenfuchs M., (2001), «The governance approach in European integration», *Journal of Common Markets Studies*, 29,2: 245-264
Network Governance	Börzel T.A., (1998), «Organizing Babylon: On the Different Conceptios of Policy Network», *Public Administration*, 76,2: 253-273 Kapucu N., Hu Q., (2016), *Network Governance. Concepts, Theories, and Applications*, Routledge, 2020 Klijn E.H., *Governance Networks, in the Public Sector*, Routledge, 2016 Provan K.G., Kenis P., (2008), «Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18,2: 229-252