

bep business e persone

Canapa, rame, accordi: come cambiano le reti.

Le reti di imprese per un nuovo
made in Italy



Questo lavoro nasce da uno sforzo collettivo di sistematizzazione di riflessioni, punti di vista, esperienze dei professionisti che hanno lavorato per bep sul tema delle reti di impresa in questi ultimi anni.

I singoli contributi, dei quali sono responsabili gli autori, sono stati realizzati con la massima accuratezza, senza pretesa tuttavia di completezza, allo scopo di fornire uno strumento di discussione sul tema delle reti di imprese.

Gli autori e i curatori sono a disposizione per integrare la citazione delle fonti qualora fosse incompleta o imprecisa.

Né gli autori né bep-business e persone s.r.l. possono essere ritenuti responsabili per eventuali usi inappropriati del materiale presente nella pubblicazione.

Libro digitalizzato da:
bep-business e persone s.r.l.
<http://www.bepconsulenza.it>

A cura di:
Dario Barbieri dario.barbieri@bepconsulenza.it
Daniele Ietri daniele.ietri@bepconsulenza.it

Immagine di copertina di:
Alessandro Riberti <http://www.flickr.com/photos/flicknosso/>

Milano, febbraio 2014.

Le reti come occasione di Public Private Partnership – il caso del Consorzio Armaioli Italiani

Dario Barbieri

Introduzione

Il tema dell'erogazione di servizi pubblici da parte di attori privati o in partnership con attori pubblici (PPP – Public Private Partnership) è stato ampiamente analizzato in letteratura³⁰. In questo capitolo si affronta questo tema con riferimento alla sua diffusione tra le reti di impresa. La diffusione di forme diverse di contrattualizzazione dell'erogazione di servizi da parte della committenza pubblica ad attori privati si è estesa negli anni sulla spinta della convinzione, non sempre corroborata da evidenze fattuali, che il coinvolgimento di società private o pubbliche che operassero in regime di autonomia rispetto all'ente pubblico titolare del servizio potesse aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi erogati. Studi empirici hanno però dimostrato come più che la natura dell'erogatore pubblico incida sull'efficienza dei servizi il superamento della frammentazione organizzativa tra titolare del servizio ed erogatore dello stesso e la presenza di efficaci strumenti di *accountability* tra l'ente pubblico e l'attore delegato, sia questi pubblico o privato. Giova a un dibattito serio e scevro da posizioni ideologiche evidenziare come le forme di erogazione dei servizi pubblici, in contesti istituzionali e culturali diversi, siano spesso “dinamiche”, ovvero in costante evoluzione nel tempo, a fronte di un minore o maggiore coinvolgimento della pubblica amministrazione, e non

³⁰ Si veda per esempio: Davis (2007), Grossi e Reichard (2008); OECD (2005); West (2005).

sempre come conseguenza di una analisi razionale sull'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati³¹.

Questo capitolo vuole affrontare il tema della relazione pubblico-privato partendo dall'assunzione che la qualità (in senso complessivo, ovvero di efficienza economica e soddisfazione dei bisogni dell'utenza) di un servizio pubblico dipenda in maniera prevalente dalle caratteristiche insite nella gestione della relazione tra l'attore pubblico (tipicamente committente) e l'attore privato (tipicamente erogatore). Una gestione efficace di questa relazione si dovrebbe basare su processi strutturati di pianificazione, negoziazione e collaborazione continua. La difficoltà nel definire, da parte dell'attore pubblico, target di servizio misurabili è alla base della sempre maggiore importanza dell'utilizzo di strumenti "soft" di collaborazione quali quelli che di norma regolano i rapporti sviluppati in un contesto di rete di impresa. La stessa letteratura sulla cooperazione inter-organizzativa nel settore privato evidenzia come le relazioni informali e "volontarie" siano spesso più efficaci di quelle basate su strumenti razionali di regolazione delle transazioni. La qualità dei servizi / prodotti erogati in seguito a una collaborazione interaziendale (sia essa privato-privato / pubblico-pubblico o pubblico-privato) si basa cioè su una efficace gestione del processo di *networking* aziendale³².

Il contratto di rete come strumento di PPP

Il contratto di rete viene considerato come uno strumento di regolazione delle relazioni tra imprese private. La realtà conferma questo trend anche se in alcuni casi, per ora marginali, si evidenzia il crescente interesse di attori pubblici, e di imprese non profit, per le modalità di collaborazione in rete. In questo capitolo si vuole analizzare uno di questi casi. Si tratta di quello del Consorzio Armaioli Italiani, una delle aggregazioni che hanno ottenuto il finanziamento a seguito della partecipazione al Bando ERGON – Azione 1 ("Creazione di aggregazioni di imprese") emanato dalla Direzione Generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione della Regione Lombardia nel 2012.

Il bando prevedeva la possibilità di partecipazione per le micro, piccole e medie imprese appartenenti ai settori dell'artigianato, industria e cooperazione, limitatamente ad alcune classificazioni ISTAT ATECO 2007. Nonostante non potessero godere dei finanziamenti, un'analisi dei risultati del bando³³ evidenzia come siano stati coinvolti nelle diverse aggregazioni che hanno partecipato anche soggetti non aziendali quali enti di ricerca, pubblici o privati. In realtà, a ben guardare i dati emersi dalla ricerca, soltanto in 29 delle 381 aggregazioni (7,6% del totale) che si sono presentate erano coinvolti soggetti non aziendali. Tra questi quasi la metà erano università, in alcuni casi non lombarde o

³¹ Per approfondimenti: Barbieri e Salvatore (2010); Barlow e Röber (1996); Cristofoli *et al.*, (2010); Hefetz e Warner (2008); Hood (1991); Kettl (1993); Longo e Barbieri (2013); Savas (2000).

³² Sul tema, si veda: Brown e Potoski (2003); Romzek e Johnston (2002); Schick (2003); Spekle, (2001); Van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000); Vosselman (2002).

³³ Eupolis (2012).

addirittura straniere. I dati ci dicono altresì che in quattro casi la partnership pubblico privato con centri di ricerca privati o parchi scientifico-tecnologici era esplicitamente prevista. Nonostante il numero limitato sul totale dei progetti presentati, la loro presenza, in particolare in proposte progettuali focalizzate sull'innovazione di prodotto, evidenzia come la collaborazione in rete di attori privati e pubblici sia una realtà già esistente nel contesto italiano, seppure in modo residuale e limitatamente a fenomeni di innovazione tecnologica. In particolare si desume come gli enti pubblici facenti parte delle aggregazioni analizzate siano sovente i beneficiari principali dell'innovazione insita nel progetto o coloro i quali si fanno carico della sperimentazione dell'innovazione stessa, spesso funzionale all'ottenimento di certificazioni o allo sviluppo di un rapporto con le istituzioni per l'ottenimento di autorizzazioni o, come nel caso oggetto di questo capitolo, che ha visto la partecipazione della Questura di Brescia, per lo svolgimento di attività che sono di natura prettamente pubblicistica (ovvero l'autorizzazione alla movimentazione di armi o parti di armi tra un'impresa e un'altra o tra il rivenditore e gli utenti finali). Come vedremo, la presenza di un ente pubblico non impatta sulla struttura di governance della rete, né in questo caso né, come evidenziato dalla ricerca Éupolis, in altri casi simili, e le relazioni, sebbene impattanti su processi rigidamente formalizzati come quello autorizzativo, si svolgono spesso nell'alveo della mera informalità.

Il caso del Consorzio Armaioli Italiani

Il Consorzio Armaioli Italiani è composto da circa 110 imprese che operano nel settore delle armi sportive. Fondato nel 1975, opera su scala nazionale ma la maggior parte dei consorziati è di provenienza del distretto delle armi della Val Trompia, nel bresciano. La produzione italiana di armi è concentrata in questa zona, nella quale vengono prodotte il 95% delle armi sportive italiane. Sebbene la maggior parte dei produttori sia di piccole e medie dimensioni, è presente nella zona la più grande azienda produttrice italiana, la Beretta SpA. Le principali attività svolte dal consorzio sono quelle di supportare la ricerca e sviluppo e di svolgere campagne di comunicazione istituzionale e di marketing congiunte, per esempio per quanto riguarda il lobbying presso le istituzioni pubbliche, la partecipazione a fiere e la sensibilizzazione del territorio e dei cittadini sul tema delle armi sportive.

Le relazioni inter-aziendali nella zona sono state agevolate dalla concentrazione in un territorio ristretto di tutti gli attori della filiera (produttori, fornitori, ecc.): ciò ha permesso lo sviluppo di relazioni informali di collaborazione di lunga data che sono state istituzionalizzate nel Consorzio, al fine di rafforzare e formalizzare questi legami e sviluppare una massa critica che desse forza alle azioni di rappresentanza.

La collaborazione inter-aziendale tra gli attori della filiera è stata prevalentemente di carattere informale in quanto esiste una ampia eterogeneità delle aziende, sia in termini di dimensione che di specializzazione e se da un lato ciò rappresenta un limite alla possibilità di integrazioni formali, dall'altro assicura il presidio di una propria nicchia di mercato da parte dei singoli produttori e una elasticità produttiva e di risposta rapida alle richieste dei clienti che le imprese locali hanno cercato sempre di preservare. Le relazioni informali di collaborazione di lungo corso, in alcuni casi decennali hanno permesso di

sviluppare rapporti forti che hanno reso più semplice evolvere successivamente dalla forma consortile a quella di rete. La riunione in un consorzio ha permesso, antecedentemente al progetto di rete, di valorizzare le caratteristiche di ciascuna impresa, senza limitarne l'autonomia. Al fine di coinvolgere un'impresa estremamente più grande delle altre (Beretta) in una attività congiunta, l'opzione organizzativa della rete, con la sua flessibilità organizzativa e operativa, ha rappresentato la soluzione ideale.

Il progetto di cui qui trattiamo ha riguardato 13 dei membri del consorzio di diversa dimensione – la maggior parte piccole e medie imprese – la Beretta SpA, azienda leader di mercato e il Consorzio stesso quale coordinatore della rete che ha partecipato al bando Ergon. La collaborazione al progetto della Questura di Brescia rappresenta il fattore determinante che ha fatto di questo caso una peculiarità nel panorama italiano. Per la prima volta, in un ambito di rete, si osserva una collaborazione tra un *network* di imprese private e un attore pubblico, per la definizione di un progetto di PPP nella definizione di modalità innovative di erogazione di un servizio pubblico. Inoltre, al progetto partecipa, dando supporto tecnologico, l'Università di Brescia. Ritroviamo quindi in questo progetto tutti gli attori principali della filiera dello sviluppo locale: produttori privati, ente pubblico ed ente di ricerca, in una combinazione innovativa e quasi inedita, perlomeno nella forma strutturata della rete.

Il progetto, denominato GUN TRACER – Tracciabilità delle armi sportive, nacque sulla spinta di alcune imprese per sviluppare un sistema integrato di tracciabilità delle armi e delle loro componenti, al fine di informatizzare la certificazione delle armi presso il Banco Nazionale di Prova. Il trasporto delle armi e dei suoi componenti è regolato dalla pubblica autorità: esso deve essere comunicato dalla impresa alla Questura o Prefettura per ricevere il nulla osta (in questo caso alla Questura di Brescia). Il volume di pratiche destinate quotidianamente alla Questura, da presentare in forma cartacea (a mano) utilizzando una via stradale fortemente congestionata limitava la prevedibilità dei tempi di espletamento delle pratiche e rendeva i costi insostenibili rispetto alla concorrenza straniera. Si ipotizza un aumento dei costi fissi per ciascuna impresa, a causa di questa procedura, dell'11%.

Il progetto aspira a digitalizzare le autorizzazioni alla movimentazione delle componenti sviluppando, mediante la collaborazione pubblico privato, una piattaforma informatica aperta, attraverso un software realizzato in collaborazione con l'università per collegare mediante canali criptati le imprese e la Questura al fine di ricevere in via automatizzata e informatizzata il nulla osta. L'obiettivo del progetto è di permettere alle imprese, attraverso la collaborazione fattiva con l'ente pubblico, di risolvere i notevoli problemi di logistica tra le aziende (e nel rapporto con la Questura) e di agevolare l'iter burocratico insito nell'attività di certificazione. Inoltre, attraverso la realizzazione della piattaforma tecnologica si sviluppa una modalità informatizzata e parzialmente automatizzata che oltre ad accelerare la tempistica previene anche la possibilità dell'errore umano e rende la procedura in linea con le direttive comunitarie e con quanto avviene già in alcuni paesi europei. Se da un lato si deve enfatizzare il guadagno in termini di efficienza e di riduzione dei costi del processo, sia per gli attori privati, su cui ricadono i costi di trasporto delle pratiche e di pagamento della certificazione, che per quello pubblico, che dedica all'espletamento delle pratiche una quantità elevata di tempo e di impegno delle

risorse umane, dall'altro la piena attuazione del progetto rappresenterebbe un driver di competitività molto alto nei confronti dei *competitor* internazionali in quanto permetterebbe alle aziende italiane di poter dare risposte tempisticamente certe, in linea con le richieste di mercato, superando l'aleatorietà del sistema precedente, troppo dipendente dalla variabilità dei flussi di richieste, da evadere manualmente, da parte della Questura.

Il carattere innovativo del progetto ha una portata che supera il localismo della filiera armiera bresciana: fin da ora le aziende che fanno riferimento alla Questura di Brescia possono richiedere le autorizzazioni di Polizia attraverso il sistema informatizzato. Si auspica, in un prossimo futuro, di ottenere il riconoscimento della firma digitale certificata utilizzata in questo sistema anche da parte di tutte le pubbliche amministrazioni italiane. In questo modo il progetto pilota potrebbe in qualche modo rivoluzionare le modalità di certificazione del flusso di armi, rendendolo da un lato più efficiente e dall'altro maggiormente sicuro, anche a livello di rivenditori al dettaglio. La tracciabilità in tempo reale della movimentazione di armi e parti di arma fa sì che si possa tenere sotto controllo il flusso dei movimenti in modo automatico: il passaggio successivo è quindi quello di rendere nazionale questo sistema locale e di sviluppare la concordanza con i processi doganali in modo da superare un eventuale collo di bottiglia nel processo di esportazione.

Da un lato il progetto vuole dare risposta a un interesse privato molto chiaro (meno burocrazia, meno costi, più velocità), dall'altro agevola la semplificazione procedurale per l'attore pubblico. Si deve sottolineare come l'intera operazione sia a costo zero per l'attore pubblico (direttamente) coinvolto e che questa relazione *win-win* pubblico-privato rappresenti un caso non frequente nella realtà.

Discussione

Il caso qui analizzato pone in luce la rilevanza dello strumento del contratto di rete per la promozione di forme efficaci di collaborazione pubblico privato. Tipicamente il PPP opera in contesti nei quali il committente pubblico delega "l'esecuzione" di un servizio a un attore privato, regolando la relazione con sistemi diversi di monitoraggio e controllo dell'erogazione del servizio stesso e forme varie di *pay-back* dell'investimento privato. In questo caso siamo invece di fronte a una collaborazione per lo sviluppo tecnologico di una innovazione da parte dell'attore privato, che si fa carico dei costi della ricerca e sviluppo e della realizzazione del servizio dando all'attore pubblico il nuovo prodotto "chiavi in mano" e a costo zero. La forma di *pay back* per l'attore privato è insita nel ritorno sull'investimento fatto in previsione dei minori costi futuri di funzionamento del sistema di certificazione del flusso di armi e componenti. A ben vedere, una quota rilevante di finanziamento pubblico è presente: la metà dei costi relativi al progetto sono coperti dal bando Ergon. Se da un lato ci si può chiedere se il progetto sarebbe stato ugualmente realizzato senza l'incentivo del finanziamento pubblico, dall'altro è interessante notare come questo sia un caso in cui l'efficacia dell'erogazione di fondi pubblici ad attori privati sia misurabile non solo come effetto sui destinatari privati ma

anche come vantaggio pubblico reale. Si tratta cioè di un esempio felice di impatto sullo sviluppo economico locale (inteso come contesto territoriale su cui operano attori diversi, pubblici e privati) di un bando pubblico.

I fattori principali di successo, in questo caso, sono identificabili in:

- assenza di un investimento economico diretto da parte dell'attore pubblico (la Questura) in presenza di un incentivo da parte dell'attore sovraordinato regionale (attraverso il bando Ergon)
- intermediazione dell'attore privato (il Consorzio) dei fondi pubblici di cui gode per la partecipazione al bando Ergon, e utilizzo in un progetto di pubblica utilità
- esistenza di strumenti soft di collaborazione di lunga durata (la relazione tra i membri del Consorzio e la Questura)
- flessibilità del meccanismo della rete come strumento di gestione del *network* pubblico-privato
- vantaggi evidenti dello sviluppo e implementazione dell'innovazione tecnologica: strategia di collaborazione *win-win* (attore pubblico: minore utilizzo di risorse umane per la gestione del sistema di certificazione; attore privato: minori costi logistici, maggiore certezza dei tempi del processo e vantaggi sul mercato internazionale)
- regole di *accountability* chiare del rapporto pubblico-privato: la titolarità del servizio e la sua erogazione rimane in capo all'attore pubblico; il privato provvede all'innovazione del servizio e gode degli effetti dell'innovazione stessa come utente finale

E' da mettere in evidenza come il meccanismo della rete possa operare quale strumento efficace di gestione del *network* pubblico privato. Sebbene questo strumento sia stato pensato e sia tuttora utilizzato quasi esclusivamente da aggregazioni di imprese private, il caso qui analizzato ci dà elementi per suggerire l'introduzione di innovazioni legislative che facilitino l'utilizzo del contratto di rete anche per promuovere forme associative tra imprese private e attori pubblici. Formalmente anche questo progetto prevede un contratto di rete formalizzato soltanto tra le imprese private, ma il coinvolgimento della Questura di Brescia è imprescindibile per il buon esito del progetto stesso. L'attore pubblico in questo caso non promuove una innovazione ma la supporta e ne facilita la realizzazione. Se non è possibile chiedere al settore pubblico di essere direttamente attore del cambiamento, per ragioni finanziarie e/o di cultura organizzativa, è legittimo attendersi, anche in altri contesti, un atteggiamento altrettanto aperto di riconoscimento delle necessità e richieste dei suoi interlocutori (non soltanto privati) e di apertura al cambiamento stesso, superando un atteggiamento di rigidità rispetto all'innovazione.

Conclusioni

I processi di cambiamento nel settore pubblico, a fronte di un ambiente sempre più "turbolento" e dinamico in cui opera e degli interessi eterogenei e molteplici dei suoi diversi *stakeholder*, non possono che essere dinamici, ovvero pronti a rispondere,

adattandosi e se possibile anticipandoli, ai *trend* della società in cui essi sono sviluppati. A fronte di una criticità economica di scarsità strutturale di risorse e di una lentezza congenita nell'ottenere risposte adeguate dagli attori pubblici rispetto alla richiesta di cambiamento, è necessario individuare *driver* efficaci e nuovi di cambiamento. Rileggere il concetto di PPP in questa ottica può essere di aiuto. Una delle critiche maggiormente ricorrenti rispetto alle forme di cogestione pubblico privato riguarda le problematiche insite nella definizione e nella implementazione di meccanismi efficaci di monitoraggio e controllo e lo squilibrio spesso evidente tra sforzo economico pubblico e benefici privati, a volte a discapito della qualità del servizio e della soddisfazione dell'utenza finale. Nel caso oggetto di questo capitolo si evidenzia come sia possibile affrontare e, in alcuni contesti, superare tali criticità. Il meccanismo della rete di impresa, per le sue caratteristiche di elasticità e di "informalità" permette di sviluppare e gestire meccanismi soft di *network management*, ormai riconosciuti come fondamentali per complementare e, in alcuni casi, supplire meccanismi formali di controllo. Attraverso la rete cresce il grado di conoscenza tra gli attori coinvolti e con esso la fiducia reciproca, essenziale per l'efficace implementazione di meccanismi informali di coordinamento. Politiche pubbliche mirate a sostenere azioni di PPP possono aiutare ad affrontare il problema della cronica mancanza di fondi pubblici per l'innovazione e la scarsa propensione dei privati a investire in ricerca e sviluppo. In questo modo si può incentivare il superamento delle rigidità al cambiamento di cui si soffre la pubblica amministrazione delegando al privato il compito di trovare soluzioni per problemi insiti nella macchina burocratica pubblica e che condizionano negativamente l'agire privato e di conseguenza lo sviluppo territoriale/settoriale.

A livello micro, l'attuazione di politiche di incentivazione del PPP in un ambito di rete si scontra con le difficoltà di intercettare bisogni pubblici reali la cui soluzione possa essere generalizzabile all'intero settore pubblico. La soluzione individuata dal progetto del Consorzio Armaioli Italiani va proprio in questa direzione. Quanto questa possa essere di successo nel momento in cui esca dal contesto locale per affrontare il problema più ampio della digitalizzazione delle certificazioni pubbliche è un argomento che va al di là del tema di questo libro. Ciò che giova sottolineare è come sia possibile supportare il coordinamento interaziendale anche tra attori diversi (aziende private, enti di ricerca, enti pubblici) se si adottano politiche efficaci di incentivo della ricerca e sviluppo e se queste vengono calate in contesti in cui la collaborazione sia "informalmente istituzionalizzata" come quelli dei distretti (è questo il caso della Val Trompia per il settore armiero). Ciò è quanto si sta sperimentando ad esempio con le ricerche precompetitive che mettono in competizione aziende private per sviluppare soluzioni innovative per la committenza pubblica. Ampliare questa visione ricercando un reale coinvolgimento dell'attore pubblico nella fase di individuazione dei bisogni, di definizione delle specifiche tecniche di innovazione e di sperimentazione, e calando queste politiche in realtà di collaborazione competitiva come quelle in cui operano le reti di impresa, è una sfida che il legislatore pubblico dovrebbe provare ad accettare.