



Il modello di welfare lombardo: la L.R. N.3/2008

Quale sistema di Governance locale?

Ugo De Ambrogio

3.3.2009

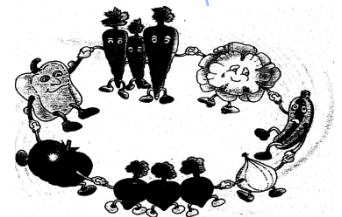


Istituto per la ricerca sociale



GOVERNANCE

Termine versatile, di moda e per questo un po' abusato,
Qualcuno la ha definita parola
passe-.partout





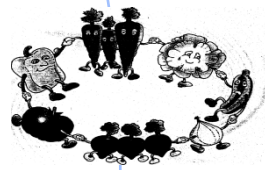
Il tranello della governance

...Esistono termini che s'introducono in modo insidioso nel lessico politico, senza che nessuno se ne accorga e senza che ne sia stata data una definizione preliminare. ...

È il caso, fra altri, di.....

«governance».

da un articolo di Bernard Cassen su Le Monde di giugno 2001





GOVERNANCE

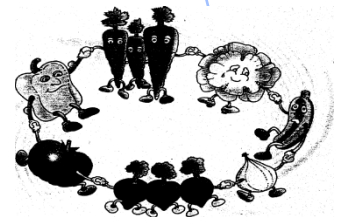
La *governance* è una situazione in cui la formulazione e l'implementazione delle politiche pubbliche vedono una pluralità di soggetti

DEFINIZIONE

2

1. **di diversa natura** ed
2. **a diversi livelli**
3. **interagire fortemente tra loro**

(Dente 2005)





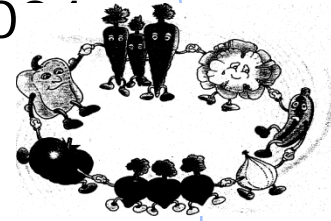
GOVERNANCE

- Sistema innovativo di realizzazione del *policy making*, nel quale: il processo di decisione è la risultante di un' ***interazione tra soggetti diversi che condividono responsabilità di governo*** (soggetti istituzionali, terzo settore, soggetti della società civile)

DEFINIZIONE

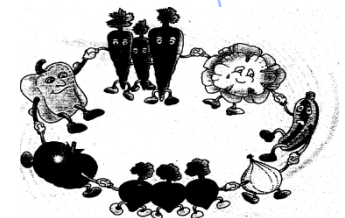
3

- AA.VV. Il piano di zona, Carocci 2007



GOVERNMENT E GOVERNANCE

- Per **Government** si intende l'intervento **top down**, il **potere a** ...
- *ovvero che* il soggetto pubblico ha la titolarità esclusiva di una politica pubblica all'interno di un sistema **piramidale e gerarchico**.
- Per **Governance** si intende lo **steering**, nella distribuzione del **potere fra** ...
- *ovvero* la guida di una politica che ha una titolarità diffusa (per es. fra un ente pubblico, altri soggetti istituzionali, terzo settore, società civile ecc.) il sistema di governo proposto è a **rete**





Legge regionale 3/2008

Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario



I principi generali

- Richiamo espresso ai **principi Costituzionali**, allo Statuto Regionale, alla 328, ai livelli essenziali, alle leggi di settore, ecc.
- **Libertà di scelta**, personalizzazione degli interventi, promozione autonomia, flessibilità delle prestazioni...
- **Universalità del diritto di accesso e uguaglianza di trattamento** nel rispetto delle specificità rispetto della dignità della persona e tutela del diritto alla riservatezza;
- **sussidiarietà verticale e orizzontale;**
- riconoscimento, valorizzazione e sostegno del ruolo della **famiglia**
- promozione degli interventi a favore dei soggetti in difficoltà, anche al fine di favorire la permanenza e il **reinserimento** nel proprio ambiente familiare e sociale;
- effettività ed efficacia delle prestazioni erogate e della rete delle unità di offerta ed **ottimale utilizzo delle risorse** finanziarie disponibili.
- omogeneità ed adeguatezza della **rete** delle unità di offerta ai bisogni sociali e socio-sanitari;
- **integrazione delle politiche** sociali e socio-sanitarie con le politiche sanitarie e di settore, in particolare dell'istruzione, della formazione, del lavoro e della casa



Dalla l.r. 1/86 alla 3/08: che cosa cambia

L.r. 1/86	L.r. 3/08
<ul style="list-style-type: none">● organizzazione di dettaglio, ma frammentaria delle strutture● individuazione normativa delle strutture e dei servizi● disciplina delle procedure di autorizzazione al funzionamento	<ul style="list-style-type: none">● organizzazione della rete integrata degli interventi e dei servizi in ambito sociale e socio-sanit.● rete aperta alla sperimentazione e alla programmazione locale: promozione da parte dei comuni di sperimentazioni in ambito locale● Autorizzazione e accreditamento per strutture sociosanit. e per quelle sociali, rafforzamento vigilanza e controllo



Dalla l.r. 1/86 alla 3/08: che cosa cambia

L.r. 1/86	L.r. 3/08
<ul style="list-style-type: none">● Programmazione centralizzata● Gestione pubblica dei servizi con facoltà di affidamento a terzi● Limitata sussidiarietà verticale● Riconoscimento del ruolo del volontariato	<ul style="list-style-type: none">● programmazione decentrata dei PdZ, rafforzamento del ruolo programmatico dei Comuni nel sociale e delle ASL per il sociosanit.● Accreditamento come condizione per accedere al Fondo Sanitario Nazionale; promozione delle collaborazioni pubblico privato;● Accentuata sussidiarietà verticale e orizzontale● Affermazione del III settore come soggetto attivo della programmazione...



Le linee d'indirizzo per la nuova programmazione

- L'art. 18 della l.r. 3/2008 definisce il PdZ come **lo strumento della programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale e dell'attuazione dell'integrazione tra la programmazione sociale e la programmazione sociosanitaria in ambito distrettuale, anche in rapporto al sistema della sanità, dell'istruzione e della formazione, della casa e del lavoro.**



Le linee d'indirizzo per la nuova programmazione

- Il PdZ si configura dunque come lo **strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione tra le varie politiche mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità, la gestione innovativa, flessibile e partecipata del sistema di offerta**
- La terza triennalità dovrà evolvere verso la programmazione integrata degli obiettivi e degli interventi sociali attuati nell'ambito distrettuale in materia sociale, con una **particolare attenzione all'integrazione sociosanitaria e più in generale all'integrazione tra politiche a favore della persona e della famiglia, per un welfare che non sia solo riparativo e di tutela, ma anche promozionale e preventivo.**



Il PDZ e le sue innovazioni

1. Si sintetizzano gli interventi e le politiche del settore sociale e si coordinano con altre politiche

2. Si programma ad un nuovo livello: la zona, superando l'impasse storica del frazionamento comunale.

3. Si passa da una programmazione nella logica di *government* ad una nella prospettiva di *governance* aperta al terzo e quarto settore

4. Si programma in modo congiunto anche con l'Asl, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa territoriale

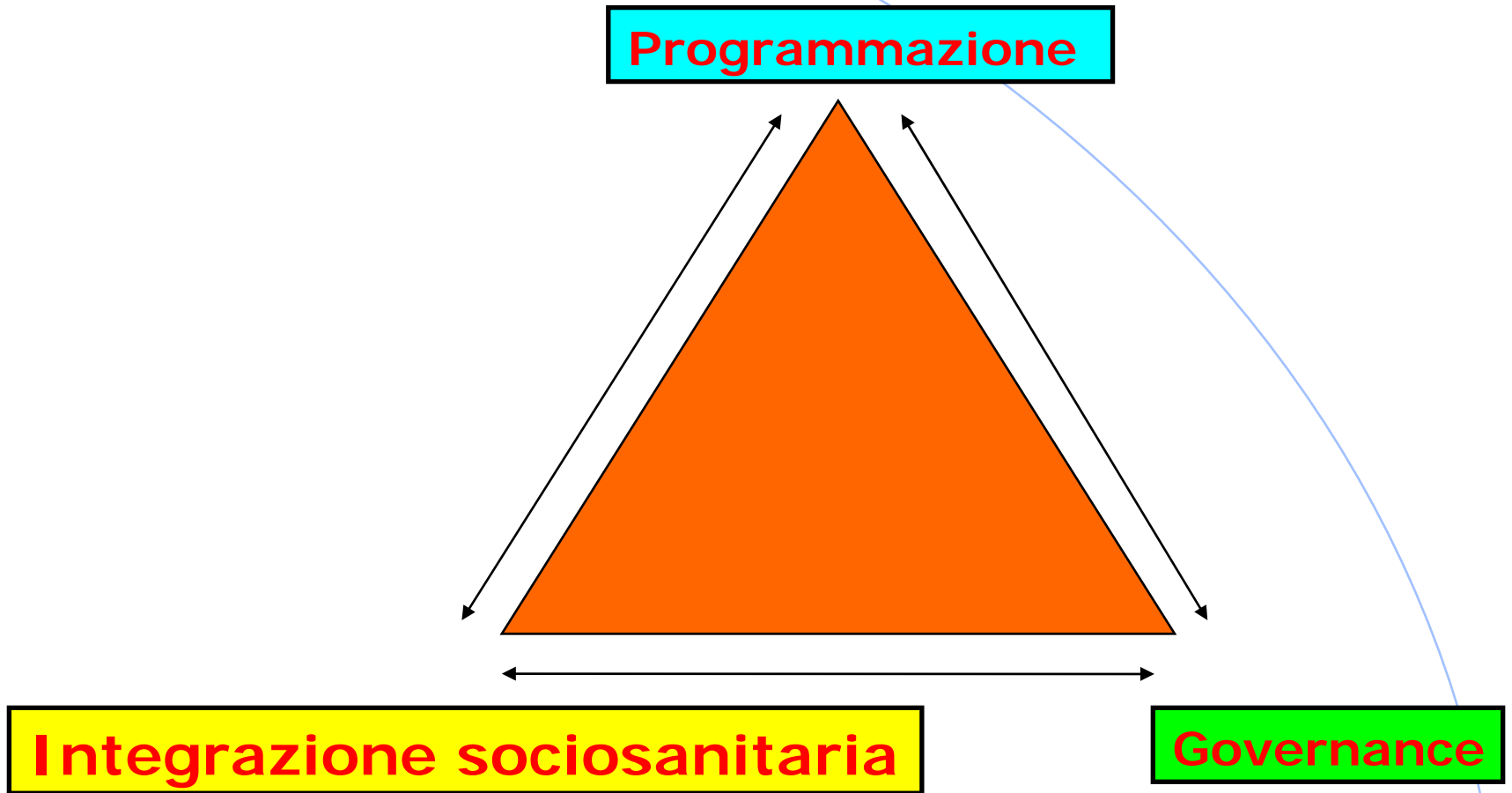


La zona come luogo di regia della programmazione sociale all'incrocio dei venti





Nodi della programmazione





Il PDZ e le sue innovazioni

3. Si passa da una programmazione nella logica di government ad una nella prospettiva di governance

Rapporti
con
il III settore

Tavoli tematici, tavoli di rappresentanza, dinamica rappresentanza competenza ecc.



Rapporti con il Terzo settore

Risorse

- Con il Pdz lavorare in modo integrato fra Pubblico e III settore è ormai prassi condivisa su tutto il territorio regionale
- Si moltiplicano le teste pensanti ovvero i soggetti che ragionano in termini di costruzione di politiche territoriali
- Alcune zone oltre ai tavoli tematici hanno attivato specifici spazi consultivi per il III settore (tavolo di rappresentanza, tavolo di concertazione)

Nodi critici

- **Problema della rappresentanza del terzo settore**
- **Problema della non sempre chiara funzione attribuita al terzo settore: rappresentanza o competenza**
- **Moltiplicazione dei tavoli e perdita di controllo sul loro operato e problemi di tenuta ai tavoli**
- **Problema del potere decisionale attribuito al III settore: decisionale o consultivo?**
- **Incompetenza nella conduzione dei tavoli**
- **Confusione fra funzione politica e tecnica (advocacy) del terzo settore**
- **Confusione fra apporto alla programmazione e funz. Gestionale del III settore**

1. Deriva “populista”.

2. Deriva “spontaneista”.

3. Deriva “clientelista”

4. Deriva “illusoria”

1. Deriva “populista”.

Si pensa che i tavoli rappresentino una sorta di **“democrazia diretta”** prima che una forma di integrazione di specifiche sensibilità e competenze.

Un tavolo tematico invece non è un assemblea di cittadinanza, né un luogo di rappresentanza del terzo settore (a questo scopo la Regione ha previsto un altro organismo), un tavolo tematico dovrebbe semplicemente essere un luogo dove attori sensibili, competenti e disponibili si incontrano per offrire il proprio apporto alla programmazione, in ordine alla loro **funzione di advocacy**.



2. Deriva “spontaneista”.

Le aspettative che sono riposte sui partecipanti e le loro responsabilità, non sono sempre esplicitamente definite e contrattate. In questo modo si rischia di indurre l'idea di una **partecipazione passiva**: “quando si vuole”.

Va invece precisato che un gruppo di lavoro quale quello di un tavolo tematico non è configurabile come un ciclo di conferenze o di incontri a tema alle quali si partecipa solo quando si è interessati, richiede, per essere produttivo, che da parte delle persone che partecipano ci sia **l'assunzione di precisi impegni di continuità di presenza attiva**.

3. Deriva “clientelista”

Spesso vi sono **interessi particolari** che possono influenzare la scelta di partecipare ai tavoli.

C'è chi partecipa ai tavoli essenzialmente per **“farsi vedere”**, ovvero per essere riconosciuto in un proprio ruolo di rappresentanza e competenza: nulla di male, purchè non ci si limiti ad apparire ma si offra una effettiva competenza .

C'è chi partecipa invece sulla base di un'illusione, si ritiene che il tavolo sia un luogo dove **“fare affari”**, cioè dove bisogna essere presenti per mettersi poi in pole position per le successive gare di appalto. In questo caso, se non è chiaramente **separata la partita della programmazione da quella della gestione** la partecipazione rischia una deriva “clientelista” perché diverrebbe strumentale discriminatoria e, per certi versi manipolatoria e dunque non consentirebbe un apporto significativo al lavoro.



4. Deriva “illusoria”

Questo rischio è legato al fatto che frequentemente abbiamo sentito da parte di partecipanti (per lo più del terzo settore) affermare che: **“il tavolo tematico è un’esperienza deludente perché manca di potere decisionale**, infatti le decisioni si prendono al livello politico”.

Di fatto si è lasciato una notevole ambiguità rispetto alle aspettative di tali soggetti.

Dove questa ambiguità non è stata sufficientemente chiarita e affrontata sono prevalse aspettative illusorie nel terzo e quarto settore che poi, nel corso del lavoro, sono andate deluse.



4. Deriva “illusoria”

Per arginare questo rischio appare cruciale una chiara distinzione dei diversi tipi di coinvolgimento degli attori nei processi partecipativi. Quella fra **partecipazione “decisionale”** con attribuzione di potere di scelta fra alternative a tutti i soggetti coinvolti e partecipazione **“consultiva”** è pertanto una distinzione metodologicamente e anche sostanzialmente importante, che è opportuno considerare, esplicitare e contrattare. Nel secondo caso infatti anche se non si attribuisce al tavolo un vero e proprio potere decisionale nel merito della programmazione, i partecipanti al tavolo sono però comunque considerati parti essenziali di un processo decisionale complesso e articolato. Il partecipante al tavolo è infatti un esperto, testimone privilegiato e attore territoriale il cui parere è prezioso ai fini della programmazione, anche se la decisione finale viene presa da altri, in una sede diversa da quella della consultazione (tavolo politico).



- “Si tratta di distinguere fra la funzione di *advocacy* e protezione sociale che il non profit svolge in autonomia e la funzione gestionale che svolge per conto degli enti pubblici che finanziano quei servizi.
- Il diritto – dovere a essere rappresentati nel processo dei Piani di zona discende dalla *advocacy*, che racchiude in se la capacità di evidenziare i bisogni, di delineare nuove opzioni di intervento, di mettere in rete proprie risorse professionali e strutturali in aggiunta a quanto disponibile con investimento pubblico.”
- Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa 2004, Il Piano di zona, Carocci Faber



Definizione del termine **Advocacy**

- **“Attività di supporto all’esplicazione dei bisogni e di tutela dei diritti, svolta da organizzazioni di volontariato formali e informali, in favore di gruppi sociali soggetti a processi di marginalità sociale o di utenti dei servizi sociali e sanitari”**
- Battistella, De Ambrogio, Ranci Ortigosa 2004, Il Piano di zona, Carocci Faber



*La pianificazione è soprattutto organizzazione,
per cui il suo successo o insuccesso dipendono
anche dalle scelte organizzative effettuate
dal sistema di governo esistente
e dai diversi soggetti che lo compongono*

(Scortegagna, 2002)