

La regolazione e il controllo del sistema integrato dei servizi

Dott. ssa Stefania Porchia



Presidenza del
Consiglio dei ministri
Dipartimento per le
politiche della famiglia



centronazionale
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Ministero
del lavoro,
della salute e delle
politiche sociali

Temi trattati nella relazione

- L'evoluzione dei sistemi di welfare
- Perché è necessario affrontare il tema della regolazione
- Come l'accreditamento può essere un volano per sviluppare il Sistema Integrato dei servizi

Crisi e ridefinizione dei sistemi di welfare

dagli anni '90..

WELFARE STATE

*Limitazione
delle risorse
pubbliche*

Sussidiarietà

*Sviluppo
logiche di
mercato*

*Diversificazione
offerta*

*Espansione
dei bisogni*

*Espansione
mercato*

*Competenze
dei cittadini
compratori*

WELFARE MIX

*Pubblico da
fornitore a
regolatore*

*Terzo settore da
gestore a progettista di
soluzioni*

QUALE WELFARE??

Quale ruolo assume oggi l'ente pubblico nel sistema di welfare?

Quali elementi per leggere il cambiamento?

Gli attori

Le relazioni

I processi

Gli attori del sistema

Ruolo: Tecnico o politico

- ente governativo

Funzione: regolazione, governo locale, gestore

- Enti non governativi no profit.

- Enti non governativi di natura esclusivamente volontaria.

- Organizzazioni profit

- Il cittadino (utente/cliente)

Identità, valori, appartenenza

Le relazioni tra attori

- ✓ **RELAZIONI DI SCAMBIO SOCIALE:** *Ogni attore che agisce nel sistema è portatore di una rete di relazioni costruite nel tempo che costituiscono il suo capitale sociale.*
- ✓ **RELAZIONI DI SCAMBIO POLITICO:** *Le relazioni che si sviluppano fra enti governativi e enti non governativi non sono solo di tipo economico (committente e fornitore), ma afferiscono anche all'influenza che i diversi attori esercitano sui processi decisionali dell'ente governativo.*
- ✓ **RELAZIONI DI DONO/SOLIDARIETA':** *Questo tipo di relazioni è caratterizzato da una forte dimensione valoriale e di auto realizzazione dell'individuo (es. volontariato)*
- ✓ **RELAZIONI DI CONCORRENZA O DI MERCATO:** *Confronto per la definizione del reciproco posizionamento nel mercato.*
- ✓ **RELAZIONI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO:** *Appartengono a questa tipologia le relazioni che si stabiliscono fra operatori e utenti nel processo di erogazione della prestazione.*

✓ ...

Verso quale modello di “welfare”?


Welfare mix centrato sullo stato?

terzo settore residuale, fornitore, elemento di flessibilità..

Welfare mix centrato sulle dinamiche di mercato?

fornitori pubblici e privati, profit e non, in concorrenza tra loro..

o.. Welfare societario ?



Cambia il
concetto stesso
di welfare..

Regolazione: programmazione pubblica o mercato?

	Approccio basato sulla programmazione pubblica	Approccio basato sulle dinamiche di mercato
Accesso dei fornitori	Sulla base della verifica di requisiti di qualità (soglia alta per ridurre la domanda)	Sulla base di requisiti minimi, (soglia bassa per creare offerta concorrente)
Sviluppo dell'offerta	Definita dalla programmazione sulla base dell'analisi dei bisogni e della disponibilità di risorse	Determinata dal rapporto fra offerta e domanda
Dimensionamento dell'offerta	Sistema chiuso in base alla disponibilità di risorse	Sistema aperto (la spesa è controllata sul fronte della domanda)
La scelta del servizio	L'ente governativo acquista servizi per conto del cittadino	Il cittadino compra servizi (talvolta con risorse pubbliche)
Le garanzie date al cittadino (controllo)	Controllata ex-ante della qualità da parte degli enti governativi sui fornitori (privati)	I fornitori devono dimostrare la qualità prodotta: controlling, quality management
Finanziamento	Budget pubblico, da un anno all'altro	Budget pubblico ("zero sum budgeting"), ricerca di altre risorse

Le caratteristiche del welfare societario

- ▶ La dimensione umana e la persona al centro del sistema
- ▶ Benessere non come diritto ma come "prodotto sociale"
- ▶ La risposta al bisogno spetta all'**individuo**, poi alla **famiglia**, poi alla **comunità**, poi allo **stato**
- ▶ L'universalismo deve essere un prodotto della società

Elementi di base del sistema integrato in un welfare societario:

- Pari dignità a tutti i soggetti che operano nel sistema (riconoscimento reciproco)
- L'ente governativo deve assumere la responsabilità sull'intera rete dei servizi e non sul servizio fornito (direttamente o in convezione)
- Attivare processi di verifica e di controllo che garantiscano il cittadino relativamente alla qualità dei servizi (devono essere definiti e condivisi dei criteri di valutazione della qualità)
- Il processo del controllo deve rispondere a logiche di terzietà

Le politiche per l'infanzia all'interno del sistema del welfare

- Obiettivi:

- **Equità per la popolazione:**

- disponibilità di servizi nel territorio, omogeneità della retta, omogeneità dei criteri di accesso, modalità di erogazione dei servizi, possibilità di scelta

- **qualità dei servizi erogati**

- **flessibilità:**

- capacità di dare risposta al variare dei bisogni e della domanda

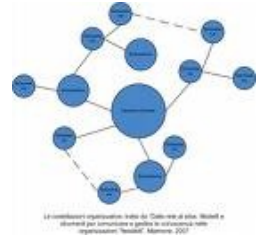
Lavoriamo in un sistema a rete

- ▶ Il Bisogno dell'utente si colloca su un continuum, la risposta del sistema dei servizi è spesso molto frammentata
- ▶ l'interesse pubblico si produce nella rete e non solo nella qualità dei singoli nodi
- ▶ I nodi della rete sono autonomi, ognuno ha in sé le prerogative di governo e non ce le ha sulla rete
- ▶ i nodi possono essere influenzati ma non si può "ordinare"



GOVERNANCE

La rete come sistema integrato



La rete oggi nel sistema dei servizi **non è una scelta ma un dato di fatto**



→ i nodi sono **interdipendenti** cioè le decisioni di uno influenzano gli altri indipendentemente dal grado di consapevolezza di ciascuno,

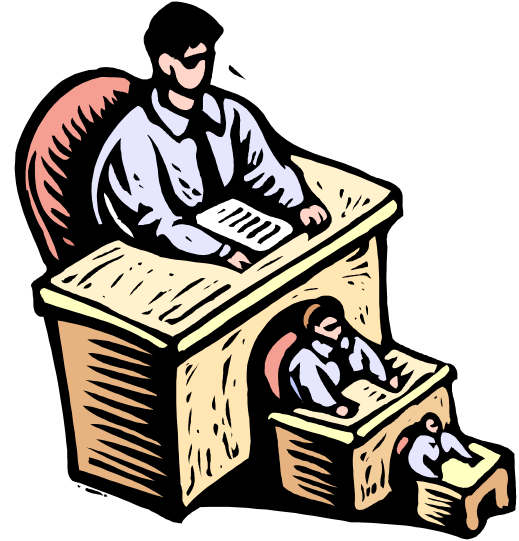
→ non è la consapevolezza delle parti che definisce la rete

→ l'integrazione fa sì che l'interdipendenza non bruci valore ma lo generi, deve essere un gioco a somma maggiore di zero

Quale controllo?

I processi di regolazione di tipo gerarchico

Stato, programmazione pubblica e gerarchia



I processi attivati:

- Verifica, rendicontazione, controllo formale, ispezione, adempimento normativo, standard, . .

Le criticità:

- eccesso di regolazione, “la società dei controlli”, il circolo vizioso della formalizzazione e deresponsabilizzazione

Quale tipo di controllo in un modello di welfare societario?



due tendenze:

- ▶ Stato definisce le regole entro cui gli attori agiscono, come nel mercato (Paesi Anglosassoni)
- ▶ Stato come regista del sistema (Paesi Scandinavi)

Governance

- ▶ **Governance** è una **logica di incentivazione** che si pone l'obiettivo di orientare i comportamenti degli attori verso il bene comune
- ▶ *Indica un nuovo stile di governo caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra l'Ente Governativo e gli enti non governativi, all'interno di reti decisionali miste pubblico/privato.*

a convenienza della rete **E'** la convenienza di ciascun

La Governance

- ▶ **interdipendenza** fra organizzazioni
- ▶ inclusione degli attori non statali, **confini più sfumati fra pubblico, privato e volontariato**
- ▶ **scambiare risorse e negoziare** una integrazione degli obiettivi
- ▶ **strategie di tipo interattivo** basati sulla fiducia e su regole del gioco negoziate
- ▶ lo stato non ha un ruolo gerarchico, ma può (deve?) **orientare indirettamente il network**

(Rhodes, 2004)

Le tecnologie della governance

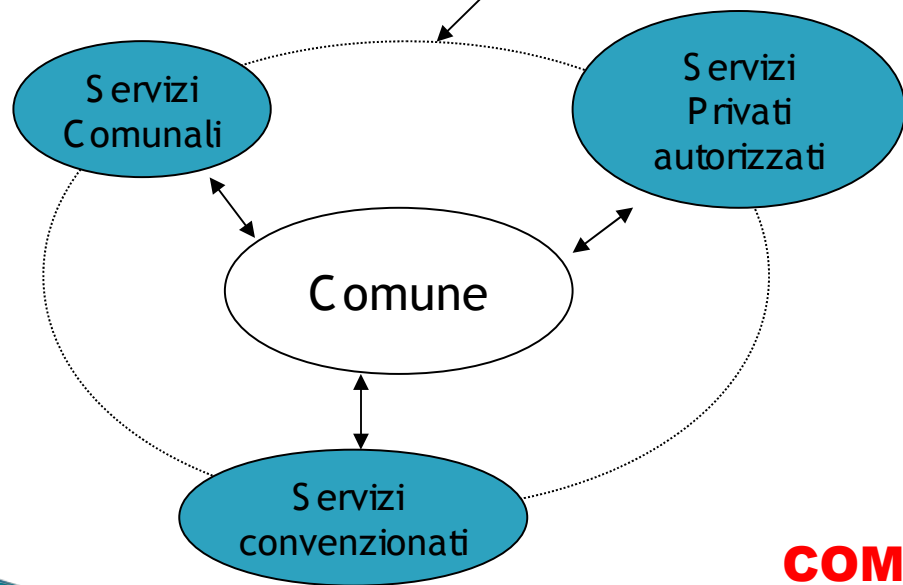
- ▶ Negoziazione delle finalità in un contesto multi-stakeholders
- ▶ Creazione di senso e non rendicontazione
- ▶ Valutazione e non verifica
- ▶ Centrarsi sulla self-regulation
- ▶ Rispondere sui risultati di outcome: benessere degli individui e generazione capitale sociale della rete

Come promuovere il benessere del cittadino

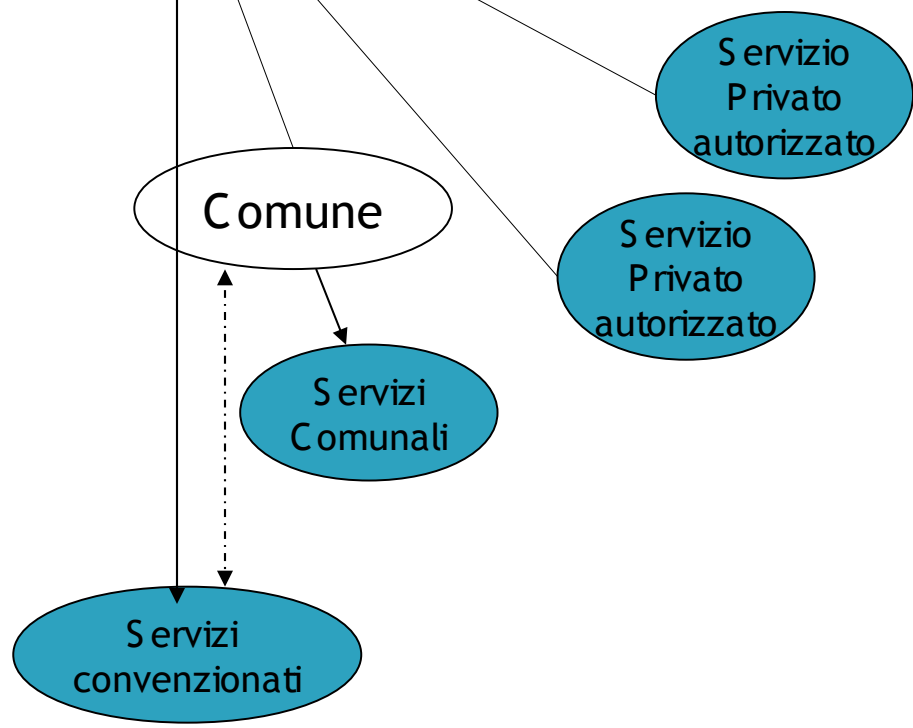
- ▶ Centrarsi sull'utente e sul suo sistema relazionale
- ▶ Sostenere la possibilità di gestire “l'esperienza del lavoro di cura” ed educativo
- ▶ Il cittadino da utente a co-produttore
- ▶ Integrare le politiche sulla persona e non sul sistema dei servizi
- ▶ Coordinare gli attori nel processo di cura/ educativo



Modello a cui tendere:
Sistema Integrato



Modello più diffuso:
sistema a "Galassia"



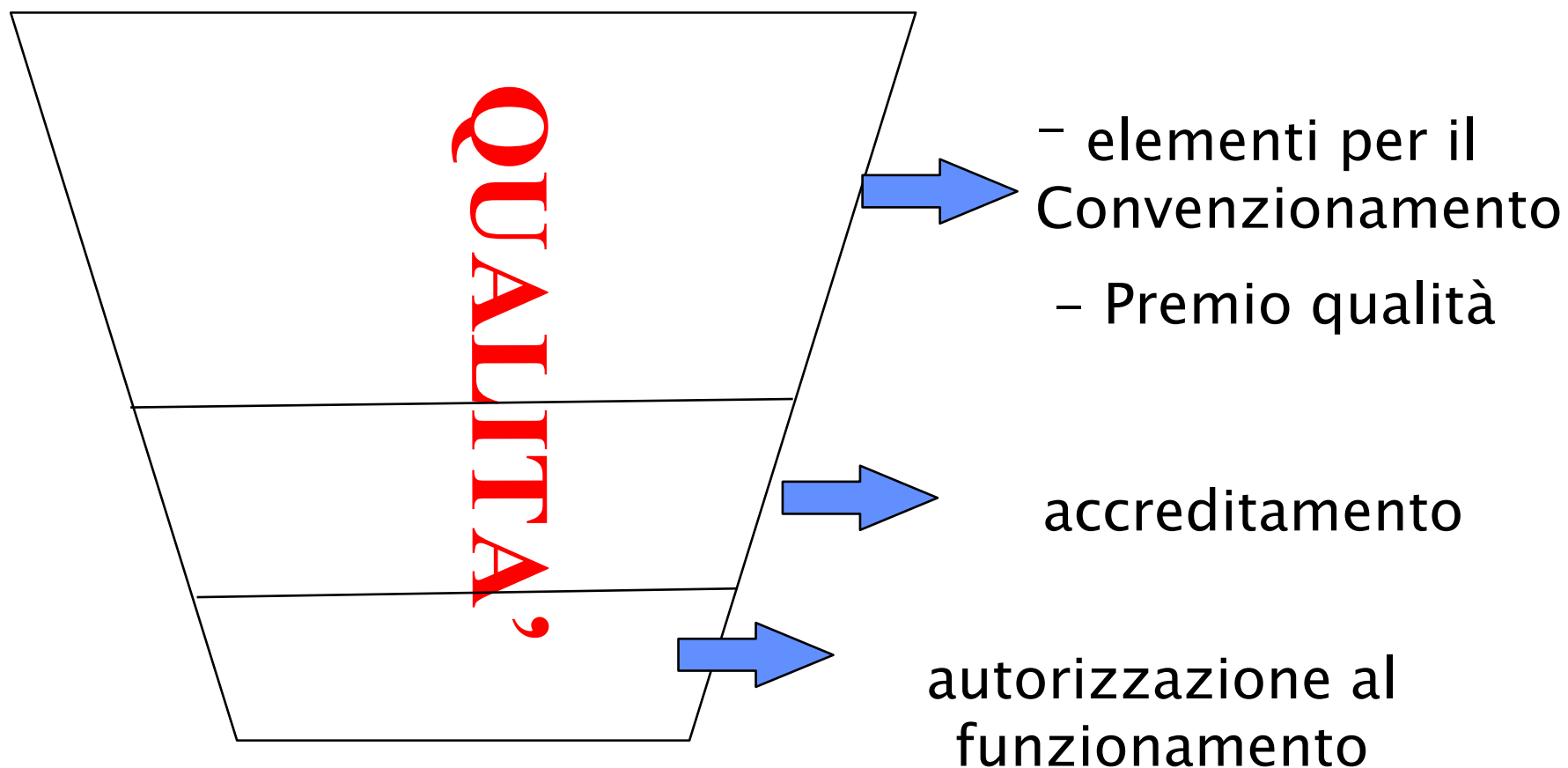
COME?



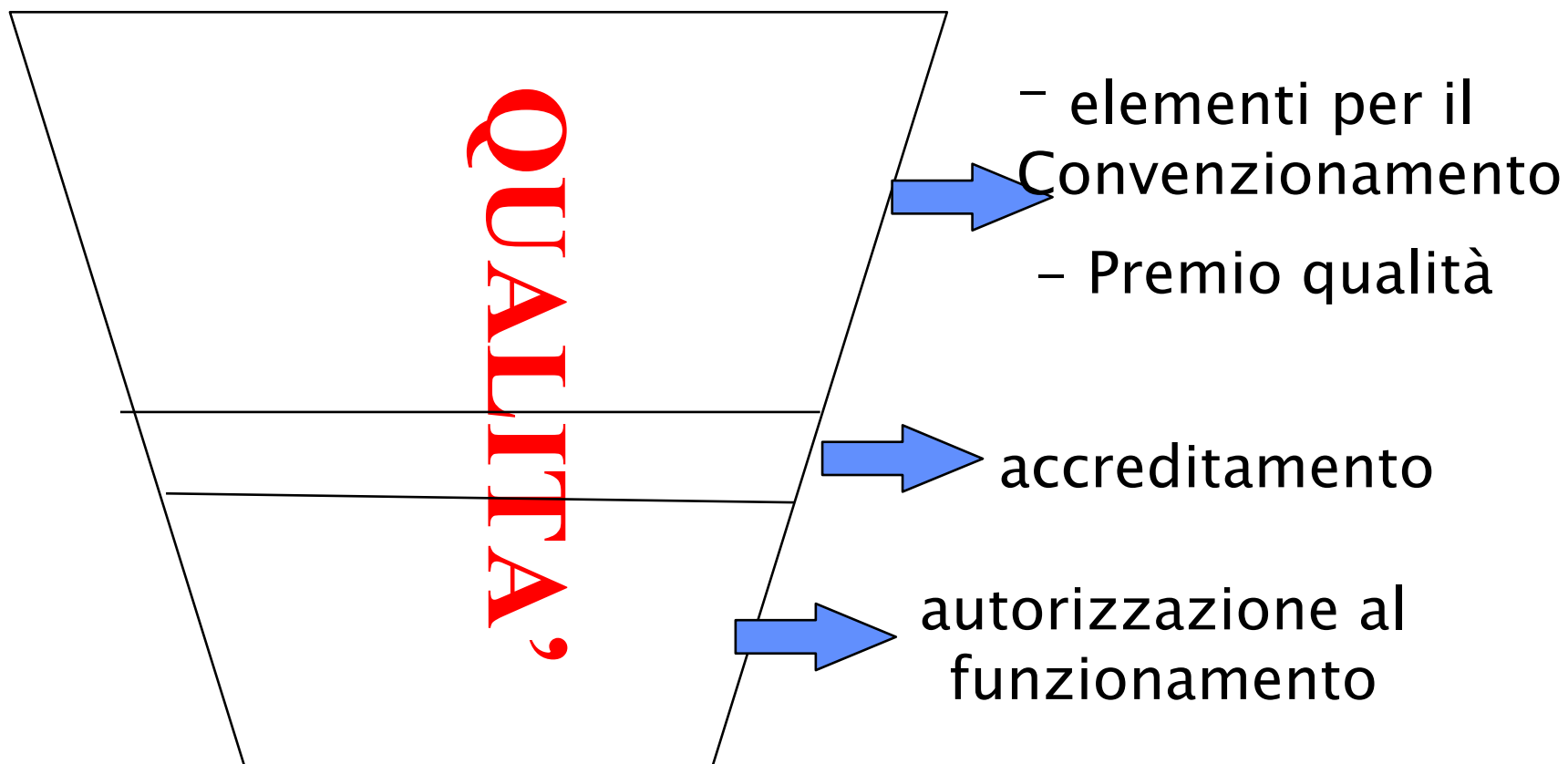
Elementi di base per la definizione di un sistema integrato

- ▶ Conoscenza dei bisogni della popolazione
- ▶ Omogeneità dei criteri di accesso ai diversi servizi
- ▶ Omogeneità dell'offerta
- ▶ Omogeneità della retta
- ▶ Possibilità di scelta nel sistema → informazioni ricevute

Qualità come base per la regolazione del sistema



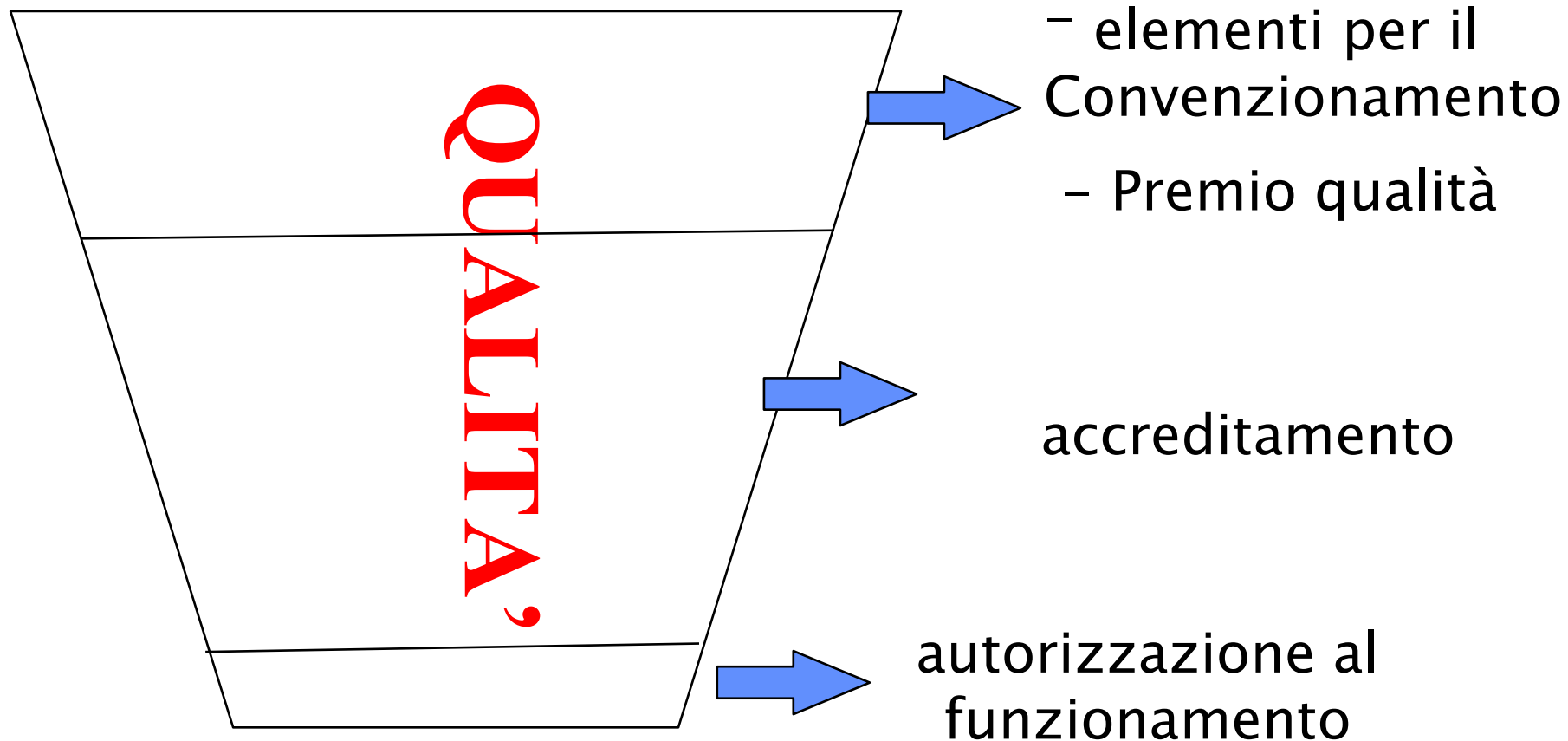
Impatto delle diverse scelte sul modello di regolazione



Soglia alta per entrare nel mercato:

- Alta garanzia per tutti gli utenti
- poco significativo l'istituto dell'accREDITamento
- rischio di mettere fuori mercato molti enti gestori

Impatto delle diverse scelte sul modello di regolazione



Criteri minimi per accedere al mercato

Altissime garanzie per i fornitori (e potenziali tali) del pubblico

Strategia per innalzare la qualità del sistema pubblico

La regolazione: quali scelte?

- ▶ Chi deve essere autorizzato/accreditato?
- ▶ Che cosa deve essere autorizzato/accreditato?
- ▶ Chi autorizza e chi accredita?
- ▶ Chi realizza il controllo del possesso dei requisiti?
- ▶ Quale ruolo per l'ente gestore?
- ▶ Chi paga?

Due sistemi a confronto

	Veneto	Toscana
○ Chi va autorizzato	Tutti gli enti gestori pubblici e privati	Solo i privati
○ Chi va accreditato	Tutti gli enti gestori pubblici e privati	Solo i privati
○ Chi autorizza	Il comune che può dare delega all'Azienda ULSS	Il comune
○ Chi accredita	Il comune che può dare delega all'Azienda ULSS	Il comune
○ Chi effettua il controllo per l'autorizzazione	Il comune che può dare delega all'Azienda ULSS	Il comune in forma singola o associata
○ Chi effettua il controllo per l'accreditamento	L'equipe multiprofessionale dell'Agenzia Regionale Socio-Sanitaria	Il comune in forma singola o associata
○ Chi definisce la procedura per l'autorizzazione e l'accreditamento	La Regione	Il Comune
○ Chi definisce i criteri per l'accreditamento	La Regione	Il Comune