

Tavolo di coordinamento tra Ministero del Lavoro e, della salute e delle politiche sociali e città riservatarie ai sensi della legge 285 / 97

Seminari tecnici di approfondimento “governance locale e e modalità di gestione delle risorse”

Roma 28 settembre 2010

Modelli di governance a confronto e strategie locali per le politiche per l’Infanzia e l’adolescenza

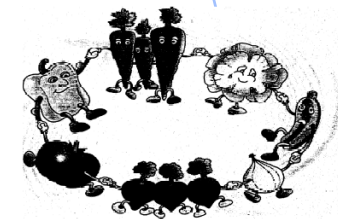
Ugo De Ambrogio

Vice Presidente IRS

(Istituto per la ricerca sociale)

GOVERNANCE

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



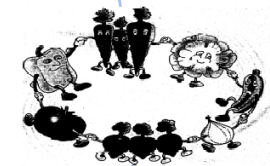
Il tranello della governance

...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 due espressioni apparentemente tutt'altro che, molto usate dai media:

«società civile» e «governance».

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

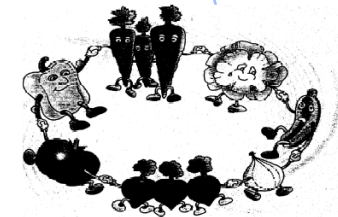


GOVERNANCE

Deriva dal latino

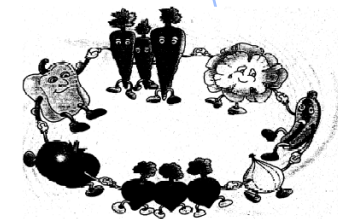
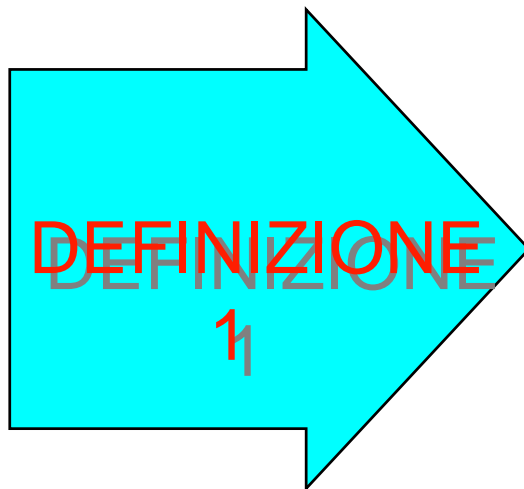
Governum = reggere il timone, dare la direzione

Riguarda i processi ed i sistemi con i quali le organizzazioni e le società operano



GOVERNANCE

- L'esercizio dell'autorità politica e l'uso delle risorse istituzionali per affrontare gli affari e i problemi della società (World Bank)



GOVERNANCE

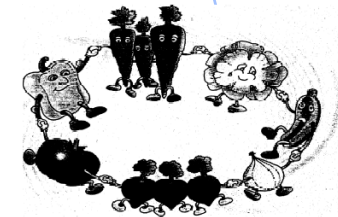
La *governance* è una situazione in cui la formulazione e l'implementazione delle politiche pubbliche vedono una pluralità di soggetti

DEFINIZIONE

2

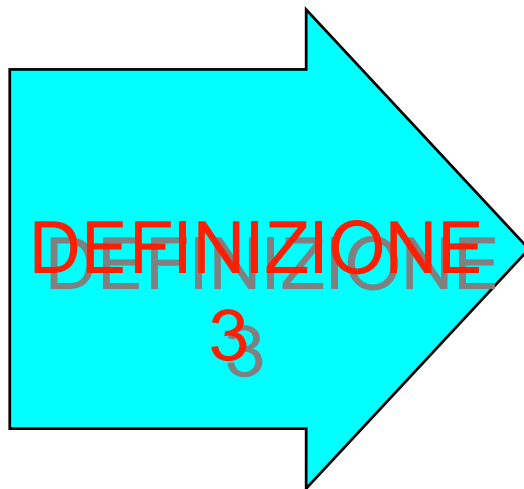
1. **di diversa natura** ed
2. **a diversi livelli**
3. **interagire fortemente tra loro**

(Dente 2005)

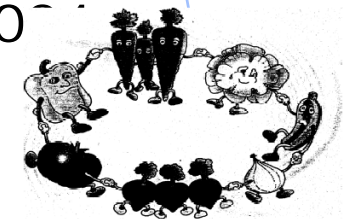


GOVERNANCE

- 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)

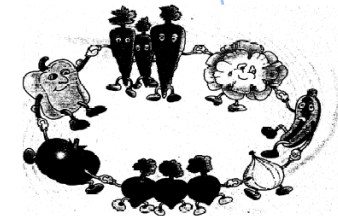


- AA.VV. Il piano di zona, Carocci 2011



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**

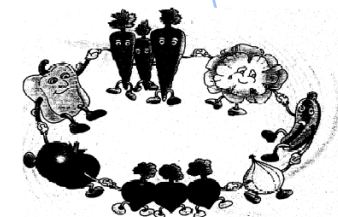


LA GOVERNANCE NELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

- La governance nella programmazione territoriale significa applicare una **metodologia negoziale** finalizzata ad un processo condiviso di **costruzione collettiva delle politiche sociali**, basato sul comune interesse a collaborare nella realizzazione di una **rete unitaria e coordinata di servizi**

LA GOVERNANCE NELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

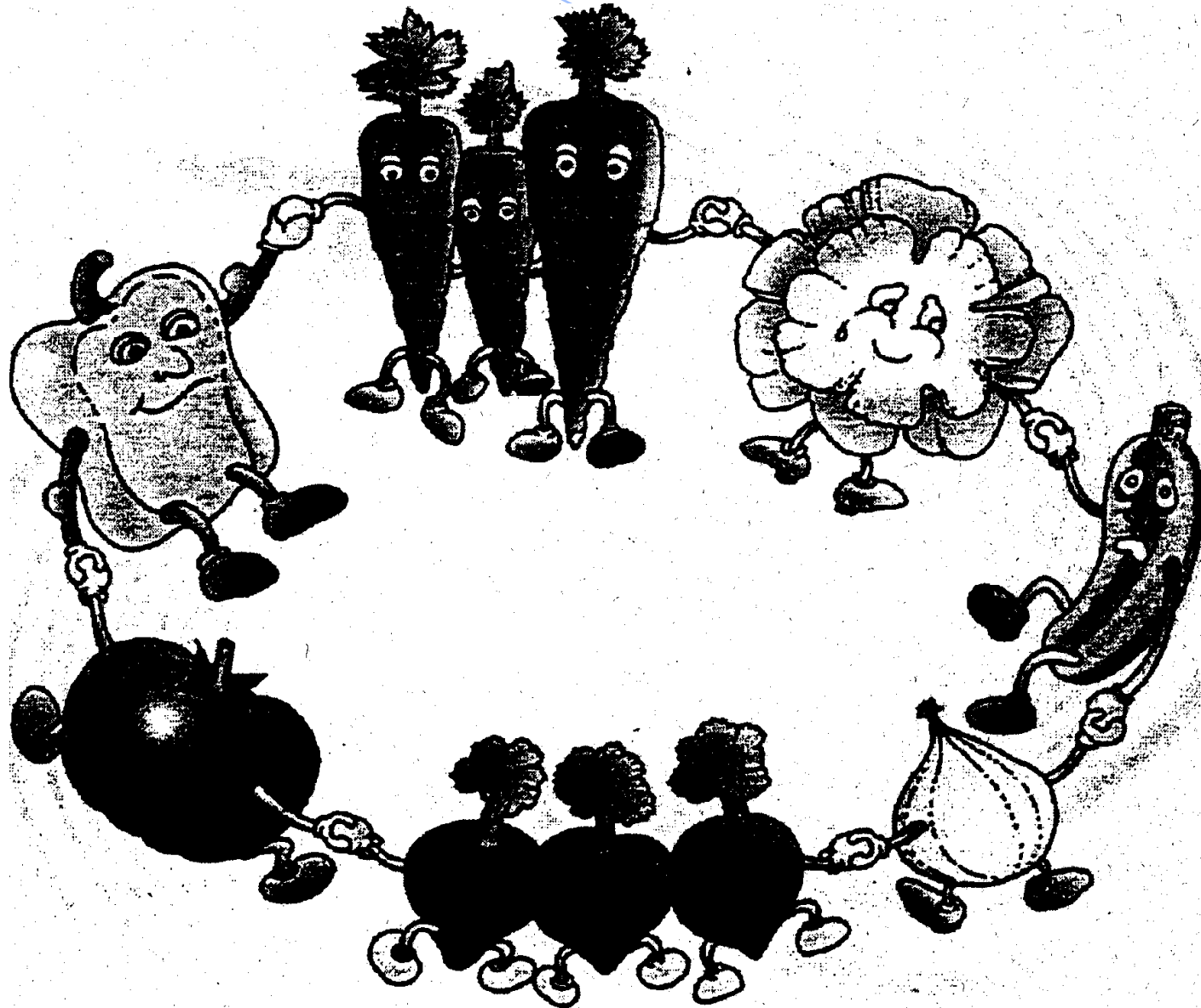
- La governance nella programmazione territoriale dunque avviene attraverso reti che comprendono partnership fra **pubblico e privato** e/o attraverso collaborazioni fra **istituzioni e soggetti della società civile**



Perché la Governance nella programmazione territoriale

- + La diversità degli attori permette di **integrare diversi punti di vista, valori e risorse**
- + Essa assicura la **creazione di coalizioni abbastanza ampie da garantire il consenso necessario all'innovazione**
- _ In ogni caso essa **diluisce la responsabilità politica per i fallimenti**
- (Dente 2005)

GOVERNANCE



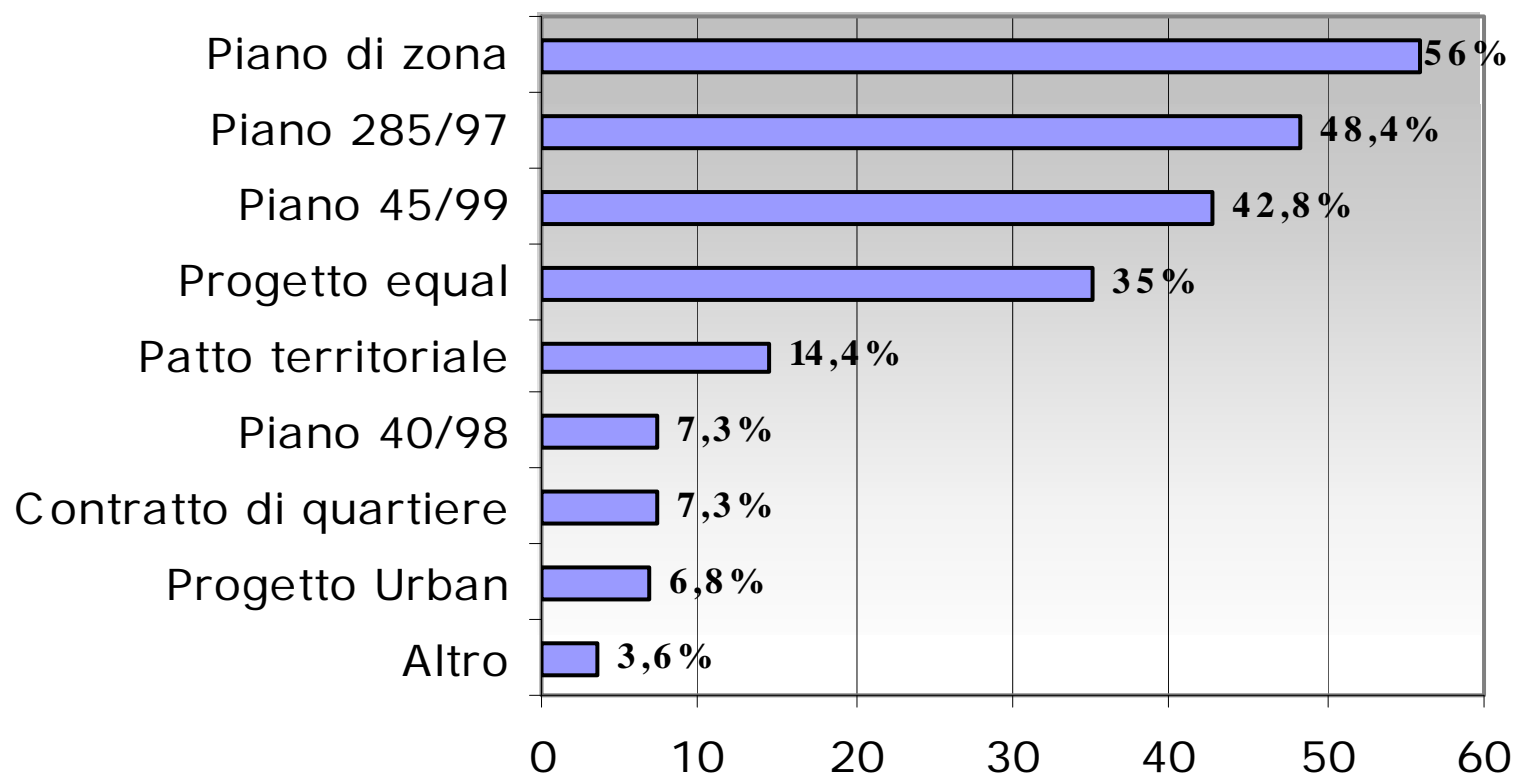
2. Il passaggio da una prospettiva di Government a una di governance nei rapporti tra pubblico e privato sociale

Risorse

- Con la 285 prima ed il Piano di zona successivamente lavorare in modo integrato fra Pubblico e III settore è ormai prassi condivisa su tutto il territorio nazionale
- Si moltiplicano le teste pensanti ovvero i soggetti che ragionano in termini di costruzione di politiche territoriali
- Tavoli territoriali, tavoli tematici, tavoli di rappresentanza, tavoli di concertazione sono oggi esperienze diffuse su scala nazionale

Governance e partecipazione del terzo settore

(da una ricerca Irs 2004 sulle imprese sociali):



2. Il passaggio da una prospettiva di Government ad una di governance nei rapporti tra pubblico e privato sociale

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 di progettazione partecipata invece non è un'assemblea di cittadinanza, né un luogo di rappresentanza del terzo settore, un tavolo di progettazione partecipata 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 di progettazione partecipata 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 di progettazione partecipata è un’esperienza deludente perché manca di potere decisionale**, infatti le decisioni si prendono al livello politico”.

Di fatto spesso 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.

GLI APPROCCI ALLA PARTECIPAZIONE

PARTECIPAZIONE

Difinizione
collettiva delle
regole del gioco
e dei frames

E disegno delle
soluzioni

Attori: che
esprimono interessi e
competenza rispetto
al problema

CONSULTAZIONE

Presentazione e
adeguamenti
delle soluzioni

Attori: che
esprimono interesse
rispetto alla soluzione
proposta

RELAZIONI PUBBLICHE

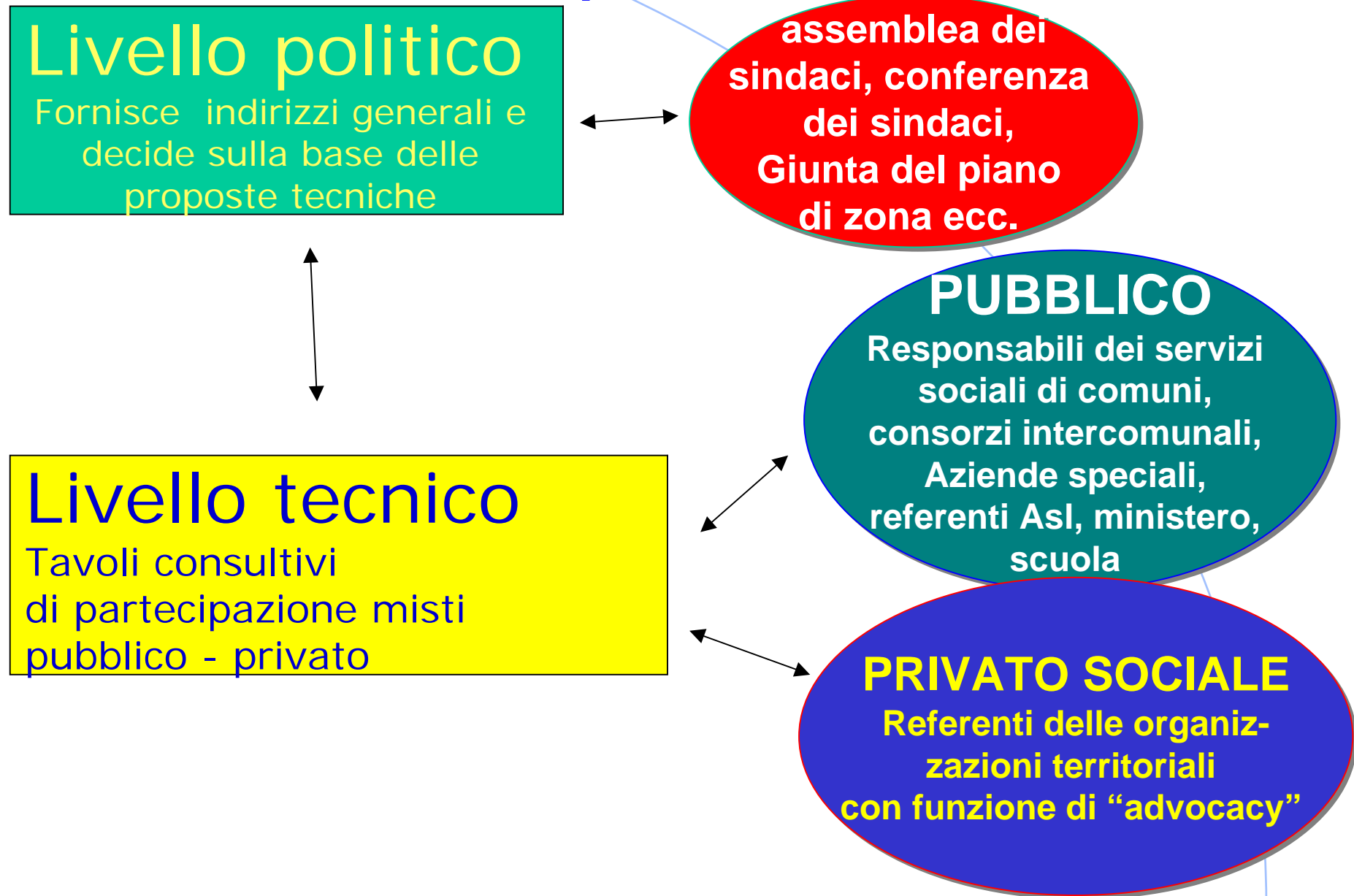
Distribuzione di
informazioni

Attori: formali e
opinione pubblica

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”**. Si tratta di 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 progettazione, anche se la decisione finale viene presa da altri, in una sede diversa da quella della consultazione (tavolo politico).

Il modello di governance programmatico delle politiche sociali



Il privato sociale

- Partecipa in ordine alla sua funzione di advocacy
- Con una funzione consultiva

Parole Chiave

Partecipazione

Advocacy

Coprogettazione

Coesione

Vantaggi per il cittadino :
programmazione più vicina al bisogno

Il modello di gestione delle politiche sociali

Livello politico

Fornisce i criteri e requisiti generali per l'accreditamento

Livello tecnico pubblico

Svolge una funzione di regolazione attraverso Accredimento istituzionale, Vigilanza e Controllo

TERZO SETTORE

Si candida per svolgere una funzione pubblica e , se accreditato, gestisce direttamente servizi

Il privato sociale

- È coinvolto per le sua capacità gestionali
- Con una funzione esecutiva

Parole Chiave

Competitività

Quasi mercato

Sussidiarietà

Vantaggi per il cittadino :
Libertà di scelta e sviluppo della qualità

Tendenze sul modo di percepire il ruolo del non profit nella società (H.K. Anheier 2008)

1. Non profit come fornitore di servizi (service provider)

2. Non profit come capitale sociale (società civile) che promuove coesione e sviluppo

3. Non profit come soggetto che afferma e rafforza le relazioni di responsabilità tra i cittadini e lo stato (rendicontazione sociale – social accountability)

- “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 di programmazione territoriale 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



Un tavolo di progettazione



Un tavolo di progettazione



Un gruppo di progettazione

*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)