

1.4/ Quale governance per implementare?

Autore: Andrea Petrella

Il concetto di governance nasce in ambito economico e aziendale, nel quale indica la «maniera, stile o sistema di conduzione e di direzione di un'impresa (in particolare nella locuzione sostantivale *corporate governance*, propr. "governo, direzione dell'impresa")», ma dagli anni Novanta «il significato del sostantivo si è rapidamente allargato all'accezione di insieme dei principi, dei modi, delle procedure per la gestione e il governo di società, enti, istituzioni, o fenomeni complessi, dalle rilevanti ricadute sociali». È quindi utilizzato con una certa frequenza anche in ambito politico, organizzativo e sociale. Sinteticamente, lo possiamo definire **un modo di governare, amministrare e prendere delle decisioni in cui lo Stato e le sue istituzioni regionali e locali non sono più gli unici attori titolati ad agire**. La governance prevede pertanto dei meccanismi formali e informali attraverso i quali individui e organizzazioni (profit e non profit) affiancano gli enti pubblici per affrontare insieme problemi collettivi. Tra le molte, una valida e chiara definizione che qui proponiamo è quella elaborata dalla Regione Emilia-Romagna, secondo cui la governance è un **«processo con il quale vengono collettivamente risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona governance quando nella comunità sociale le azioni del governo si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono»** (Properzi, 2005, p. 41).

Chi sono i soggetti che giocano un ruolo nella governance di P.I.P.P.I.?

P.I.P.P.I. è il risultato di un innovativo paradigma di azione pubblica tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Dip. FISPPA dell'Università di Padova, che gestisce una governance multilivello con le Regioni italiane e gli ATS.

I soggetti chiave di tale governance (descritti nella quinta parte) sono:

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS): ha la responsabilità della governance complessiva del programma.
- Regioni e Province Autonome: hanno responsabilità dei finanziamenti del FNPS e del coordinamento dell'implementazione del programma.
- Gruppo Scientifico dell'Università di Padova (GS): ha la responsabilità tecnico-scientifica dell'implementazione del programma.
- Ambito Territoriale Sociale (ATS): ha la responsabilità dei finanziamenti del PNRR e della gestione operativa dell'implementazione del programma: RT, COACH, EM.

Nella sua formulazione idealtipica, la governance, negli ATS, si caratterizza per una rete di relazioni in cui realtà locali (dalle associazioni alle imprese sociali, dalle coo-

perative alle organizzazioni di volontariato) e professionalità specifiche collaborano con le autorità pubbliche, al fine di elaborare proposte e soluzioni condivise ai problemi della comunità.

È possibile attribuire a vari fattori, di natura sociale, politica e istituzionale, l'avvento della governance anche nel settore dei servizi alla persona. Per brevità ne citiamo tre, riscontrabili in gran parte delle realtà territoriali del nostro Paese.

1. Il decentramento amministrativo e la crescente autonomia dei territori locali conferiscono maggiori poteri, anche decisionali oltre che organizzativi, agli enti locali, e insieme a essi alle comunità locali e alle loro articolazioni sociali.
2. Il protagonismo di soggetti sociali profit e non profit, appartenenti quindi al settore privato, è incrementato sensibilmente negli ultimi decenni: attori individuali e collettivi hanno investito molto per ampliare l'inclusione e la voce dei soggetti più vulnerabili nelle scelte politiche e nell'organizzazione dei servizi alla collettività. Questa spinta dal basso ha rappresentato e rappresenta tuttora la linfa vitale che alimenta i processi di governance e l'innovazione sociale come chiave fondamentale per rispondere ai bisogni della collettività.
3. La comunità locale è diventata molto più sfaccettata rispetto a qualche decennio fa, le esigenze dei cittadini, delle famiglie, dei bambini, delle organizzazioni sociali sono articolate, complesse e richiedono risposte efficaci e puntuali che lo Stato, le Regioni e gli altri enti non riescono, da soli, a fornire. Da qui nasce l'esigenza di intrecciare, ibridare, integrare – e non meramente delegare – esperienze e competenze diverse provenienti tanto dal pubblico quanto dal privato.

Nel recente passato il paradigma della governance è stato interpretato dagli stessi attori coinvolti come un'occasione di *deregulation* e di arretramento della pubblica amministrazione a favore di attori portatori di interessi sia collettivi ma non universalistici e ispirati anche a logiche di mercato. Questo modello che potremmo definire *market driven*, orientato cioè all'esternalizzazione di servizi, professionalità e interventi e alle riduzioni di personale nei servizi, non lascia tuttavia intravedere il potenziale innovativo che la governance porta con sé. La *marketization* del welfare pubblico che ha ispirato politiche sanitarie e socio-sanitarie a livello regionale e locale in alcune parti del Paese, caratterizzate dalla pervasività dei meccanismi di mercato, dalla debolezza del coordinamento pubblico e dalla conseguente frammentazione istituzionale, ha avuto impatti rilevanti – e decisamente negativi – anche in occasione delle ondate pandemiche del 2020 e del 2021. La crisi sanitaria ha infatti amplificato non solo le disuguaglianze sociali presenti in Italia, ma anche quelle territoriali, rendendo evidente come sistemi regionali, sovracomunali o distrettuali imperniati su logiche di integrazione socio-sanitaria, presenza capillare dei servizi e dei presidi sanitari e consolidate prassi collaborative tra società civile, cittadinanza ed enti pubblici abbiano risposto in maniera più immediata ed efficace alle sfide poste dalla pandemia.

Pur assistendo a un cambiamento radicale nella formazione delle politiche pubbliche, non più o non solo derivanti da atti di governo formali, ma frutto di processi allargati a risorse e competenze della società civile, del Terzo settore, del profit, il settore pubblico gioca ancora un ruolo fondamentale. Le istituzioni rimangono importanti in quanto facilitatrici, in quanto capaci di coordinare reti e in quanto promotrici di *good practices* che a loro volta garantiscono una *good governance*. A loro spetta il compito di trovare un equilibrio tra efficienza economica e giustizia sociale e di assicurare trasparenza, correttezza e rispetto delle regole. Come sosteneva quasi vent'anni fa Fortunata Piselli, gli enti della pubblica amministrazione tra cui comuni, ASL, distretti socio-sanitari «da una parte devono essere capaci di prendere decisioni e di attuarle, e hanno la legittimità per farlo. Dall'altra parte, devono garantire livelli sempre più ampi di partecipazione e rappresentatività nel processo decisionale e quindi assicurare l'accesso a settori più ampi della società civile» (Piselli, 2005, p. 479).

Il settore pubblico non viene sostituito dai processi di governance, bensì esercita le proprie funzioni secondo nuove declinazioni. Innanzitutto, facilita l'ampliamento dell'arena decisionale: alle istituzioni viene richiesto un ruolo di promozione del coinvolgimento sociale e di attivazione di fasce della cittadinanza tradizionalmente escluse dai processi decisionali. In secondo luogo, è il settore pubblico a gestire i nuovi network di attori e, quindi, ad avere un ruolo di regia. Inoltre, il suo ruolo è anche quello di promuovere visioni condivise di sviluppo futuro e di assicurare il perseguimento dell'interesse collettivo e non degli interessi particolaristici attraverso trasparenza e rispetto delle regole.

Nell'ambito dei servizi alla persona e in particolare dei servizi rivolti a famiglie e bambini, a cui P.I.P.P.I. prevalentemente fa riferimento, la governance è quell'approccio che privilegia organizzazioni a rete che comportano, oltre al ruolo di regia dell'attore pubblico, l'attivazione e la mobilitazione di attori sociali direttamente e indirettamente interessati alla definizione e alla realizzazione di politiche pubbliche. Il coinvolgimento sociale che questo tipo di governance promuove è di tipo bottom-up, ovvero dal basso verso l'alto, vicino alle esigenze delle fasce più vulnerabili della nostra società e attento a garantire spazi e tempi adeguati e trasparenti per l'incontro delle diverse parti (Petrella, 2020).

Ma quali possono essere i benefici, ai fini dell'implementazione di P.I.P.P.I., dell'adozione di modelli di governance territorialmente integrati? Il primo aspetto da considerare è l'inclusività, ovvero la tendenza della governance a coinvolgere attori non convenzionali nelle arene decisionali, rendendoli protagonisti. In passato i soggetti privati erano prevalentemente esclusi dal prendere parte ai processi di decisione pubblica: non erano legittimati politicamente ed erano considerati portatori di interessi particolari e non universali (Ferrarese, 2010). Oggi, invece, si sottolinea la volontà di rendere i destinatari delle decisioni partecipi delle stesse, per assicurare coesione sociale e aumentare il livello di responsabilizzazione dei cittadini verso la cosa pubblica. In secondo luogo, lo sforzo che si cerca di compiere è di includere i destinatari

sia nella definizione delle decisioni, che nella loro esecuzione. Un'ulteriore ragione per ampliare l'arena decisionale è utilizzare e valorizzare le competenze e i saperi esperti dei destinatari, depositari di conoscenze specifiche, che possono essere utili per l'individuazione di soluzioni appropriate per i problemi di tutta la comunità.

Il terzo beneficio che possiamo riscontrare è l'effettività, ovvero l'enfasi posta sul raggiungimento di risultati efficaci e rispondenti alle reali esigenze dei bambini e delle famiglie. La governance è focalizzata sulle capacità dei sistemi locali di raggiungere obiettivi e di produrre effetti. Comporta un investimento di conoscenze e risorse partecipative limitato a specifiche materie. È un modello orientato alla pratica e al raggiungimento dei risultati, che vengono ottenuti cercando di evitare il più possibile l'insorgere di attriti e di atteggiamenti di resistenza da parte dei destinatari delle decisioni. Far condividere le decisioni invece che imporle, prevenire i conflitti piuttosto che risolverli costituiscono tendenze e tratti caratteristici della governance.

Un altro elemento importante è il concetto di rete. La governance è spesso associata alla capacità dei sistemi complessi di creare legami, coinvolgere gli interessati, renderli partecipi per valorizzare le loro competenze e individuare le risposte più efficaci alle esigenze della collettività. La rete è qualcosa che connette, collega, richiama rapporti di tipo orizzontale e non gerarchico. È nella natura della rete l'approccio dialogico e interattivo, che presuppone ascolto e attenzione verso voci e istanze provenienti dai vari tasselli di cui si compone il mosaico della comunità. Tale postura richiede capacità negoziali per arrivare a soluzioni condivise e comporta una continua interdipendenza e interazione tra le parti coinvolte, favorendo l'apprendimento reciproco. Le istituzioni, come si ricordava precedentemente, favoriscono la crescita degli attori quando agevolano una composizione tra i vari interessi in gioco e i diversi punti di vista, diventando strutture di aggiustamento e di negoziazione.

A tal proposito è opportuno richiamare brevemente un ulteriore elemento caratterizzante della governance, ovvero la sussidiarietà. Secondo il principio della sussidiarietà, ogni azione - amministrativa, politica, decisionale - deve essere affrontata dall'istituzione più vicina ai soggetti interessati e ai bisogni espressi, quindi dall'ente più prossimo (il comune, o la circoscrizione) a quello più lontano (gli organismi sovranazionali come l'Unione europea, nel nostro caso). Il principio è inestricabilmente legato al concetto di governance poiché la "vicinanza" a cui la sussidiarietà si appella si esplicita non solo nell'efficace integrazione tra diversi livelli di governo, ma anche tra cittadini e istituzioni, attraverso i cosiddetti corpi intermedi (associazioni, comitati, imprese, cooperative).

Solitamente, infatti, si definisce sussidiarietà verticale l'attività di cooperazione tra differenti livelli istituzionali, di diversa scala territoriale, e sussidiarietà orizzontale l'attività cooperativa di soggetti privati appartenenti a mondi diversi ma riconducibili al medesimo territorio, che insieme agli enti pubblici condividono e scambiano competenze, responsabilità e iniziative. Come ci ricorda acutamente Ennio Ripamonti, «una caratteristica saliente della sussidiarietà orizzontale è quella di consumare

fiducia per produrre ancor più fiducia fra gli attori sociali. [...] È necessaria cioè una base iniziale di fiducia, un investimento di avvio, affinché le persone decidano di lavorare insieme per un obiettivo comune; se questa fiducia viene gestita bene durante l'evoluzione del processo tenderà ad aumentare» (Ripamonti, 2018, p.92).

P.I.P.P.I. promuove questo approccio centrato sulla fiducia, integrato e multidimensionale, in quanto è quello più coerente con la natura, multidimensionale anch'essa, delle vulnerabilità delle famiglie. Raccordare e apprendere reciprocamente, moltiplicare le intelligenze collettive e valorizzare le *expertise* di vari soggetti è una delle chiavi del programma, che si riflette tanto nella relazione tra servizi pubblici e privati, quanto in quella tra operatori e famiglie.

Come sostenuto in un recente articolo da Bifulco, Dodaro e Mozzana, «il welfare locale è una realtà bifronte. Nonostante i problemi con cui da tempo è alle prese, in Italia e altrove, un significativo numero di iniziative ne ha confermato la rilevanza come laboratorio di innovazione sociale [...]. Ciò significa, nei termini più essenziali, nuovi modi di affrontare domande e bisogni sociali che aprono alla sperimentazione di nuove forme di organizzazione sociale» (Bifulco, Dodaro, Mozzana, 2022, p. 110-111). P.I.P.P.I., in oltre dieci anni di storia, ha stimolato innovazione sociale nei servizi sociali del Paese, ma le maggiori spinte innovative e le soluzioni creative ai problemi collettivi sono arrivate proprio quando pubblico e privato si sono parlati e hanno cooperato, alimentando quella comunità educante che tutti, in quanto cittadini, siamo chiamati a consolidare e rinnovare continuamente.

Un esempio e uno strumento per avanzare nel cammino: i nessi tra partecipazione e governance

Questa visione della governance come modo di governare dialogico, che costituisce una impalcatura di valori e procedure che sostiene le buone pratiche di lavoro con le famiglie è evidente nel Quadro di riferimento (Lacharité, Balsells, Milani, Ius, Boutanquoi, Lacharité, 2021) che osserviamo in Figura 1. Esso aiuta a comprendere come la governance organizzativa non sia una dimensione neutra, quanto invece una dimensione che si interseca ad altre e che impatta fortemente sulla qualità delle relazioni fra servizi e famiglie.

Le 6 dimensioni che compongono tale quadro, e che sostengono l'approccio partecipativo al lavoro con le famiglie, sono anche le condizioni concrete a cui le famiglie sono esposte e con cui devono costantemente negoziare nel percorso di presa in carico con i servizi.

I professionisti, le organizzazioni, i servizi possono utilizzare questo quadro per situarsi in relazione al cammino percorso in termini di par-