

Seminario CONVOL sul tema
“TRA PARTECIPAZIONE E RAPPRESENTANZA”
Intervento di Renato Frisanco (FEO-FIVOL)
Genova, 5 aprile 2008

Premessa

Il tema del seminario, in particolare la rappresentanza, è un argomento che non ha molta letteratura, né è molto dibattuto nei convegni del volontariato e, soprattutto, non è ancora specificatamente esplorato dalla ricerca empirica.

E' tuttavia un tema oggi avvertito in tutta la sua importanza, sia a livello delle sedi nazionali della rappresentanza che a livello locale dove le organizzazioni di volontariato (d'ora innanzi OdV) si confrontano con nuovi istituti della partecipazione. Non vi è sull'argomento ancora pensiero comune né riflessione sistematica. Siamo in una fase di "lavori in corso", di sperimentazione di prassi partecipative su cui è importante che tutti i soggetti del mondo del volontariato investano in termini di informazione, sensibilizzazione e formazione.

Sono altresì temi che richiamano il significato e la direzione del rapporto del volontariato con le Amministrazioni Pubbliche e con le altre forze del Terzo Settore e quindi l'identità stessa del volontariato nonché la sua valenza di soggetto di cambiamento sociale.

1. Volontariato e rappresentanza

Inizierei richiamando il binomio *volontariato-rappresentanza*. L'evoluzione moderna del volontariato è contrassegnata dalle sue forme organizzative e di rappresentanza. Indico tre momenti o fasi di questa evoluzione.

Agli **inizi degli anni '70** accanto alle storiche OdV vi erano tanti volontari singoli che operavano individualmente all'interno di istituzioni totali, ospizi, ospedali, carceri.

La loro funzione prevalente era assistenziale e aveva un forte valore di *testimonianza* e la gran parte di queste persone si impegnava con forti motivazioni altruistiche e di fede. L'esperienza di questi volontari era **rappresentativa dei valori** che li animava. Tale fenomeno era così ampio che diverse leggi regionali di settore prevedevano la possibilità del loro impiego e l'istituzione di appositi Albi di volontari singoli.

All'inizio degli anni '80, per effetto delle prime riforme del Welfare State e, in particolare, con lo spostamento del baricentro dell'assistenza sul territorio, i volontari entrano in interazione con le Amministrazioni pubbliche in forma aggregata o associativa. Questa seconda fase segna il passaggio dal volontariato dei singoli alla **solidarietà organizzata** ed è spesso indotto dalle stesse Amministrazioni pubbliche che chiedono appunto ai volontari di mettersi insieme anche allo scopo di formalizzare la collaborazione con protocolli di intesa e convenzioni.

D'altra parte cresce l'esigenza di passare dalla pura testimonianza del primo volontariato militante a quella del **servizio** che richiede organizzazione e quindi definizione di obiettivi, attribuzione di ruoli, gestione delle risorse, verifiche e

rendicontazione. La *mission* delle OdV diviene **rappresentativa dei bisogni** dei cittadini e delle comunità con annesse funzioni di tutela e promozione dei diritti, concretizzandosi in attività strutturate di servizio realizzate da OdV sempre più formalizzate e via via anche iscritte nei pubblici registri.

Dopo la modifica costituzionale e l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale siamo in una **terza fase** nel rapporto tra volontariato e rappresentanza in cui oltre a rappresentare i bisogni dei cittadini e gestire dei servizi - e proprio per farlo meglio - è necessario per il volontariato fondare un patto di collaborazione con le Amministrazioni pubbliche per la programmazione generale delle politiche sociali. In questa fase vige il paradigma della **partecipazione decisionale**.

Da qui il bisogno delle OdV di coordinarsi, confrontarsi, fare rete, costruire cartelli di organizzazioni di settore e/o di territorio per esprimere posizioni condivise e rappresentarle ai soggetti istituzionali, anch'essi interessati ad un confronto con un'entità rappresentativa delle molteplici unità che operano sul territorio per deliberare scelte consapevoli di politiche sociali in appositi organismi non solo consultivi, via via cresciuti con l'evoluzione del Welfare.

Al riguardo si nota anche una tendenza all'**autonomizzazione** delle sedi periferiche del volontariato nei confronti delle organizzazioni nazionali o al passaggio da un rapporto di tipo gerarchico ad uno federalista proprio in ragione della valenza locale delle politiche sociali¹.

E' pertanto ineludibile il problema di definire criteri e cultura di una rappresentanza di tipo trasversale impegnata ai tavoli di alta concertazione, e al tempo stesso, di sviluppare al massimo un'articolata e diffusa partecipazione ai tavoli di coprogettazione locale nelle diverse aree di intervento e su specifici problemi.

In questa fase non basta la *mission* delle specifiche OdV ma è fondamentale la *vision* del volontariato, **rappresentativa di una concezione delle politiche sociali** e delle prospettive, con uno sguardo d'insieme complessivo e non autoreferenziale sul sociale, con una strategia dell'azione del volontariato che richiede rappresentanze qualificate e attive ai vari livelli decisionali.

Oggi il mondo del volontariato è inquadrabile come un **sistema di soggetti** in relazione tra di loro attraverso sempre più numerose sedi di rappresentanza:

- vi sono le reti appartenenti alle sigle nazionali del volontariato con rappresentanze di secondo livello, inserite talvolta in organismi di terzo livello (Convol, Forum Permanente del Terzo Settore, Consulta del Volontariato), o rappresentative del volontariato nazionale come l'Osservatorio Nazionale del Volontariato o gli altri Osservatori, Consulte e Forum istituiti presso i vari Ministeri;
- vi sono i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) che rappresentano al loro interno, i bisogni e le istanze delle OdV tramite la loro partecipazione diretta. Anch'essi, oltre ad avere un coordinamento nazionale, sono orientati a istituire coordinamenti regionali che li rappresentino meglio al cospetto del

¹ Diventa sempre più importante per le realtà del volontariato operare con le altre organizzazioni del territorio - e quindi partecipare a tavoli operativi, a consulte e coordinamenti locali - più che collegarsi verticalmente con la propria sigla di appartenenza.

Comitato di Gestione regionale dei Fondi speciali per il Volontariato (Co.Ge), i quali a loro volta dispongono di un collegamento nazionale;

- vi sono gli organismi regionali rappresentativi del volontariato (Osservatori Regionali) o di rappresentanza del volontariato che stentano a decollare e non sempre eleggono i rappresentanti del volontariato all'interno dei Co.Ge. In alcune regioni sono in fase di revisione ottenendo anche un buon risultato come nel caso dell'Emilia Romagna e del Piemonte².

La pluralità dei livelli, dei soggetti e delle forme di rappresentanza in necessaria interazione tra di loro nel “sistema” del volontariato esige che non si facciano “corti circuiti” o accorpamenti di funzioni distorcendo così anche la dinamica partecipativa.

2. Volontariato e Partecipazione

Volontariato e partecipazione costituiscono un binomio indissolubile. Il volontariato è epifenomeno e strumento di partecipazione³.

Se andiamo a definire la missione del Volontariato oggi, **due funzioni** appaiono di basilare importanza:

- 1) quella di **promuovere e sollecitare il protagonismo dei cittadini** nella partecipazione diretta e informata alla cosa pubblica per l'«interesse generale». Ciò richiama la funzione prima del volontariato, quella educativa di promuovere la cultura e la pratica della solidarietà per la partecipazione responsabile delle persone permettendo così alla società di stare assieme e di affrontare i suoi problemi. Si tratta altresì di favorire la partecipazione dei cittadini, anche dei più deboli, nel “saper far fare” loro atti di protagonismo passando dall'«essere voce di chi non ha voce» al «dare voce a chi non ha voce», fornendo strumenti e competenze di partecipazione⁴;
- 2) quella di **assumere una responsabilità nel Welfare plurale e comunitario**, anche in termini di compartecipazione alle decisioni della politica sociale (*policy making*). E quindi il potenziamento del proprio ruolo politico e delle forme della propria rappresentanza. Il volontariato, pur essendo un

² La Regione Emilia-Romagna con la L. 12/2005 ha introdotto un nuovo organismo subregionale ovvero i “Comitati paritetici provinciali”, mentre la Regione Piemonte con il D.G.R. n. 3- 1219 del 4.11.2005 ha istituito il “Consiglio regionale del volontariato” che rappresenta oggi la novità più interessante in termini di proposta configurandosi quasi come un modello partecipativo a se stante

³ Nella **Carta dei Valori del Volontariato** si afferma che il volontariato è «pratica di sussidiarietà», in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di auto-organizzazione dei cittadini. Il volontariato rappresenta nella sua autentica espressione un'esperienza vitale di partecipazione, dunque di cittadinanza attiva e risponde ad una domanda di democrazia diffusa.

⁴ Ad esempio, tutelare i disabili significa anche aiutarli a darsi forme organizzate di partecipazione perché possano valutare i servizi che ricevono. Con i detenuti in carcere oltre al colloquio di sostegno i volontari possono favorire la nascita di gruppi di *self-help*. Aiutare i malati terminali richiede anche di sensibilizzare i cittadini perché sottoscrivano una petizione popolare, come sta avvenendo in questi giorni a Potenza, per chiedere l'accesso e l'appropriatezza delle cure per i malati oncologici ancora privi di una unità di radioterapia che li costringe nel migliore dei casi ad emigrare.

fenomeno per sua natura composito e variegato al suo interno e per una serie di fattori piuttosto frammentato, è oggi chiamato ad esprimere rappresentanze e non può sottrarsi ad un ruolo di partecipazione diretta alla programmazione, alla concertazione e alla coprogettazione, nonché alla valutazione delle politiche sociali del territorio.

Guardando allo sviluppo della Partecipazione vediamo come essa sia connessa alla **modernizzazione delle politiche di Welfare**, processo iniziato nella seconda metà degli anni '70 ma completatosi con la fitta legislazione della fine del secolo scorso. Non a caso la prima legge che valorizza il contributo del volontariato è stata la L. 833/1978 e prima ancora vi è stato anche il DPR 616/1977 che ha inaugurato la stagione della territorializzazione dei servizi.

Ciò ha comportato una reale democratizzazione dello Stato, segnando il passaggio da un sistema centralizzato e burocratico ad un sistema decentrato e partecipato.

I principi di svolta del nuovo Welfare quali la *dislocazione delle competenze e delle decisioni di spesa verso il territorio* e la *concezione di un sistema integrato di servizi e interventi*, hanno aperto la strada ad una vera e propria **governance**. Nel nuovo sistema di Welfare, la *governance* designa l'utilizzo di una metodologia negoziale, necessaria per la costruzione di un processo condiviso di programmazione collettiva delle politiche sociali, che tenga conto della pluralità dei soggetti coinvolti.

Non è un caso che alla produzione normativa connessa con l'evoluzione del sistema di Welfare corrisponda una densa stagione normativa di riconoscimento e di regolazione dei diversi tipi organizzativi e giuridici di *nonprofit*, considerati prima come attori complementari e poi anche come autori e quindi negoziatori di politiche sociali. E' un riconoscimento a cui non ha ancora corrisposto un risultato significativo sul piano culturale e quindi una soddisfacente applicazione in termini di partecipazione diffusa e autorevole - fenomeno questo di onda lunga - ma ha almeno aperto una strada.

Di certo l'assunzione di una funzione partecipativa **cambia significativamente il rapporto di ogni singola OdV con le Istituzioni pubbliche**.

L'OdV *da fornitore di un servizio* ad essa affidato o delegato diviene, in questa ottica, *partner* dell'istituzione pubblica. Quindi da un rapporto asimmetrico in cui il Pubblico dice all'OdV cosa deve fare si passa ad una "mutua collaborazione" (superando anche il "mutuo accomodamento" che richiama una intesa centrata sulla reciproca convenienza tra i due contraenti). Si evita così il rischio di "servire due padroni"⁵: interpretare e rappresentare le istanze delle persone e gestire insieme al servizio un sempre più complesso rapporto con l'amministrazione contraente attraverso convenzioni. Ciò comporta sedersi ad un tavolo e studiare insieme come soddisfare meglio i bisogni condividendo conoscenze, idee e risorse. Si decide insieme quale tipo di servizio fare secondo una progettazione condivisa. Così *partecipare* per una OdV significa non andare a cercare finanziamenti per fare progetti ma fare progetti per trovare il consenso delle Amministrazioni pubbliche su un bisogno

⁵ È l'efficace espressione utilizzata da A. Valentini in, *Cittadini associati senza rappresentanza sociale: terzo settore: terza gamba della democrazia*, Napoli, Tecnodid Editrice, 1997, p. 83.

nuovo da affrontare, per sperimentare un servizio o valutare con strumenti adeguati l'operato di un servizio pubblico, denunciando eventuali inefficienze.

Questo esercizio di Partecipazione è anche un antidoto alla "istituzionalizzazione", ovvero al fenomeno di "isomorfismo istituzionale" per cui il volontariato si fa *pubblico* piuttosto che svolgere una *funzione pubblica* con autonomia di proposta e di azione.

Il nuovo Welfare deve poter contare sulla partecipazione del volontariato anche perché i suoi basilari cardini valoriali fanno parte della filosofia e dell'etica del volontariato. Essi sono:

- la **centralità della persona** (la "bussola" del volontariato) che significa garantire i diritti di cittadinanza, ma anche coinvolgere gli stessi cittadini all'organizzazione dei servizi;
- il **carattere partecipativo** degli attori comunitari, perché nessun soggetto pubblico o privato è in grado di esaurire tutte le risposte ai bisogni dei cittadini ma tutti concorrono, offrono aiuto, provvedono ad un rinforzo, ad un sussidio dentro una programmazione condivisa e concertata;
- la concezione delle **politiche sociali** non ridotte a interventi curativi e riparativi dei guasti sociali, ma **intese in termini essenzialmente preventivi e promozionali** e superando il più possibile un approccio settoriale a vantaggio di una visione globale e integrata delle stesse;
- la **qualità** come paradigma di valore e criterio di valutazione generale degli erogatori (*input* del sistema), delle prestazioni e modalità di realizzazione (*output* e "processo" del sistema) e degli esiti (*outcome*).

La Partecipazione è anche uno dei cardini della **Democrazia**. E' essenziale, ad esempio, nelle pratiche che si vanno diffondendo di bilancio partecipato⁶ ed è prevista nell'elaborazione dei Piani di zona. L'art. 19 della L. 328/2000, espressamente dedicato ai Piani di zona, prevede in più punti la partecipazione dei soggetti del Terzo settore e del volontariato, assegnando a quest'ultimo un ruolo specifico rispetto agli altri soggetti non lucrativi. Esso consiste nella realizzazione di progetti innovativi e sperimentali, tali cioè che una volta provata la loro validità vengono affidati a soggetti che possono svolgerli in modo continuativo e professionale (cooperative o imprese sociali). Tale progettualità potrebbe agganciarsi a quella messa a bando dai CSV per rafforzare l'azione di sistema del volontariato sullo specifico territorio.

Quali sono le modalità concrete di esercizio della partecipazione e quale tra di esse risponde allo spirito e alla lettera della L. 328? Nella prassi dei rapporti tra OdV e Amministrazioni pubbliche possiamo identificare almeno **tre modalità riconoscibili di partecipazione**⁷:

⁶ Cfr., di G. Marcon, *Come fare politica senza entrare in un partito*, Milano, Feltrinelli Editore, 2005, pp. 42-45.

⁷ Cfr. al riguardo, E. Ranci Ortigosa, *La pratica della sussidiarietà. Un'analisi della situazione*, in Lavoro Welfare, luglio-agosto 2004, pp. 42-53.

- 1) la partecipazione intesa come **informazione**. È il livello minimo di riconoscimento degli attori sociali che di fatto, però, non vengono coinvolti nel merito delle decisioni che sono già state prese, ma solo resi partecipi di tali scelte. È una modalità funzionale alla costruzione del consenso e che richiama il principio di *government* (funzione di governo esclusiva dell'ente pubblico);
- 2) partecipazione intesa come **consultazione**. L'Amministrazione pubblica fa una richiesta di pareri ad uno o più organismi che considera rappresentativi del volontariato organizzato⁸. Si tratta di una richiesta non obbligatoria e da valutare e usare discrezionalmente. È rappresentata dalle consulte del volontariato in generale o, soprattutto di specifiche aree tematiche, che sono sorte numerose soprattutto negli anni '90;
- 3) partecipazione intesa come **atto di corresponsabilità ad un processo decisionale**. Tale processo parte dalla individuazione dei problemi e dei bisogni, declina le possibili soluzioni, le risorse disponibili, le priorità e le opzioni fino a stabilire le modalità di risposta e le azioni coerenti con i bisogni e da valutare nel tempo, una volta messe in campo o realizzate. È questa la "programmazione partecipata" che risponde ad una logica di *governance*. Una forma di partecipazione di questo tipo si è avuta in applicazione della L. 285/97, sia pure limitata al solo campo di intervento dei minori e adolescenti a rischio;

La forma di partecipazione prevalente del volontariato alla decisionalità pubblica in tema di politiche sociali è la seconda. Trova attuazione attraverso la **Consulta del Volontariato**, organismo promosso e realizzato, soprattutto negli anni '90. Nell'indagine FIVOL 2004⁹ risulta che solo una minoranza tra i Comuni capoluogo e quelli con un'ampiezza demografica superiore ai 10 mila abitanti ha istituito una Consulta del volontariato (1 Comune esaminato su 4). Da alcune ricerche condotte nel 2005 nelle province di Bari, Cuneo e nelle regioni Valle d'Aosta e Lazio su complessive 904 OdV risulta che la partecipazione alle Consulte supera quella ai coordinamenti: il 41,4% delle OdV partecipano alle prime e il 27,1% ai secondi.

Sulle 403 OdV esaminate nel Lazio, il 25,5% delle unità partecipative dichiara di avere anche partecipato all'elaborazione dei Piani di Zona, esperienza realizzata dal 16,4% delle unità laziali esaminate. Si è evidenziato anche che il 23% delle OdV afferma di aver partecipato all'elaborazione del Piano di Zona non partecipa ad alcun coordinamento o consulta e quindi rappresentano nient'altro che se stesse ai tavoli della coprogettazione.

Dalla ricerca FIVOL 2004 si ricava che la Consulta è un organo scarsamente sostenuto da un regolamento (in 2 casi su 10) e convocato in media 5 volte l'anno dagli Assessorati comunali che rilevano i pareri e le posizioni del mondo del volontariato locale sulle materie di interesse sociale (70%) così come sulle questioni

⁸ I criteri di appartenenza a tale organismo non sempre sono trasparenti e realmente in grado di garantirne la rappresentatività rispetto alle OdV.

⁹ L'indagine FIVOL 2004 su "Enti Locali e volontariato: quale rapporto?" ha coinvolto 138 Comuni. Cfr., prima sintesi della ricerca di R. Frisanco, *Enti locali e organizzazioni di volontariato: la rilevazione sugli assessorati alle politiche sociali*, in (a cura di) E. Gastaldi, L. Mariotti, *Modello di cittadinanza*, Roma. Fondazione Italiana per il Volontariato, 2005.

che coinvolgono il volontariato (55%). Si tratta, comunque, di pareri consultivi e quasi mai obbligatori (5%).

Le Consulte esaminate accorpano in media 60 OdV nei capoluoghi, ma l'effettiva partecipazione riguarda un contingente pressoché dimezzato di unità (31) per cui la rappresentatività numerica del volontariato nelle Consulte è piuttosto bassa. Lo stesso si rileva nei Comuni minori e in capo alle ASL.

Nel 2004 solo le **Consulte di un'area di intervento o di utenza** (ad esempio la Consulta per gli anziani o per gli immigrati) finalizzate ad incidere sulle politiche dello specifico settore, per lo più caratterizzato da esigenze di forte integrazione pubblico-privato, erano attive nella maggioranza dei Comuni capoluogo (51,2%).

3. Condizioni che favoriscono la partecipazione e la funzione di rappresentanza

E' indubbio che la realizzazione di reti, di coordinamenti orizzontali, sia di territorio che di area di intervento, favoriscono la partecipazione incisiva e la rappresentanza designata dalle OdV.

Ed è proprio la **molecolarizzazione** del fenomeno e l'assottigliamento delle organizzazioni che richiede oggi una maggior propensione al collegamento e al coordinamento tra le unità del volontariato su un determinato territorio.

Il movimento del volontariato infatti **tende a frammentarsi** in tante piccole organizzazioni (il 61,3% non ha più di 10 volontari continuativi e solo il 6,4% più di 50¹⁰): cresce più in termini di nuove organizzazioni che per numero di attivisti al loro interno nonostante la nascita di molte organizzazioni a base associativa (per cui vi sono molte OdV a testa piccola e a corpo grande). Tale *fenomeno* è dovuto al concorso di due fattori:

a) la difficoltà di molte organizzazioni a garantirsi il necessario e fisiologico *turn over* di volontari con l'inevitabile assottigliamento. Per cui a fronte di una media di 34 attivisti per OdV del 1997 si è scesi ai 23 nel 2001 e ai 18 nel 2006 (rilevazioni FIVOL per l'aggiornamento della banca dati sulle OdV).

b) la nascita di nuove organizzazioni basate sull'attività di *pochissimi soggetti*. Se il 24,1% delle unità sorte negli anni 1990-1995 non annoverava più di 5 attivisti-fondatori, tale aliquota sale al 41% per quelle sorte nel periodo 2001-2006.

I problemi relativi a questo fenomeno comportano dei rischi per il mondo del volontariato. Con la *perdita di tensione verso l'impegno solidaristico* - vi sono cioè oggi meno persone disposte a farsi carico in modo duraturo e responsabile delle organizzazioni - vi è il rischio di avere molte 'organizzazioni dei Presidenti' con un futuro molto incerto; in secondo luogo significa che vi è un *segmentarsi e frammentarsi del fenomeno su bisogni, interessi e rappresentanze molto diluite con rischi elevati di autoreferenzialità* e quindi di perdere di vista l'insieme dei problemi, e di non essere in grado di costruire insieme agli altri soggetti la giustizia sociale, il bene 'salute', il bene 'ambiente', il bene 'cultura', i valori di cittadinanza. Infine, ed è quello che più conta per stare al tema del seminario, la frammentazione del fenomeno in tante piccole unità *rende molto più arduo realizzare forme di coordinamento*. Esiste il rischio di isolarsi e di essere una realtà marginale o di cercare

¹⁰ Rilevazione nazionale FIVOL 2006.

rapporti privilegiati con l'amministrazione pubblica, eludendo l'apporto delle altre organizzazioni di settore, e questo sviscerla la capacità di proposta, di pressione e di rappresentanza nell'azione del volontariato.

La *sfiga* che ciò pone è quella di realizzare forme di collaborazione operativa, di **lavorare su progetti comuni** con gli altri soggetti del territorio. Se i dati delle ricerche documentano l'accresciuta propensione delle OdV a lavorare insieme o a collaborare all'interno di progetti - aspetto peraltro premiato nei bandi dei CSV - non ancora elevato è l'orientamento a far parte di coordinamenti: nella rilevazione FIVOL 2001 il 21% delle OdV esaminate vi partecipava, nel campione delle 904 OdV esaminate nel 2005 si sale al 27%. Il rischio è pertanto quello di operare "in ordine sparso" secondo visioni particolari e con una inadeguata forza rappresentativa nei confronti delle istituzioni con la conseguenza di subire anche i criteri di scelta discrezionali dei rappresentanti del volontariato da parte delle istituzioni pubbliche.

L'**identità multipla** del volontariato (per dimensione organizzativa, campo di intervento...) può trovare pertanto sintesi e rappresentanza nella "rete" che è l'alveo nel quale sviluppare attività e iniziative.

4. Partecipazione delle OdV all'elaborazione dei Piani di Zona

La L. 328/00 introduce il Piano di Zona che è lo strumento di programmazione locale che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato. Tale legge supera altresì le precedenti forme di partecipazione consultiva all'elaborazione delle politiche sociali da parte delle organizzazioni di volontariato e di terzo settore, per ribadire la compartecipazione alle decisioni in *pari dignità* con le Amministrazioni pubbliche, a cui spetta la titolarità della programmazione in qualità di garanti ultime delle risposte ai bisogni-diritti dei cittadini.

Tuttavia dai dati di più ricerche svolte sulle OdV si evince che tale processo di nuova elaborazione delle politiche sociali non si è avvalso in misura massiccia del contributo di rappresentanze del volontariato organizzato. Sembra esservi uno scarto tra l'avvenuta predisposizione del Piano Sociale e la partecipazione delle OdV. Si tratta di un deficit conoscitivo o di una reale marginalità delle formazioni solidaristiche?

Anche l'indagine ISFOL 2006¹¹ condotta su 83 OdV, coinvolte nell'elaborazione di Piani di Zona di sei diverse realtà geografiche del Paese, attesta che il livello di partecipazione delle OdV sembra caratterizzarsi per un profilo piuttosto formale. Ad esse è richiesta una massiccia collaborazione nelle fasi interlocutorie, quelle, ad esempio, della mappatura dei problemi e dei bisogni. Tale coinvolgimento si dirada abbastanza nel momento in cui si passa a "fasi di produzione" del lavoro di *partnership*. Ciò che viene richiesto al volontariato è in buona sostanza di attingere al proprio patrimonio di conoscenze degli utenti dei servizi e di trasferirlo nell'ambito del processo di programmazione affinché essa sia più aderente ai reali bisogni della cittadinanza e contribuisca a fornire risposte adeguate. I rappresentanti delle OdV sono considerati niente altro che "testimoni privilegiati" della realtà che osservano.

¹¹ Cfr. ISFOL, *Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione: indagine pilota sul volontariato*, Roma, ISFOL, 2007

In ombra è tutta l'area decisionale relativa alla scelta delle priorità e degli interventi. La percezione delle OdV è che il proprio ruolo sia più prossimo alle funzioni di consultazione e informazione che a quello di una completa condivisione dell'intero processo di programmazione, nonostante sia evidente che la presenza incisiva del volontariato dovrebbe poter garantire meglio la funzione distributiva delle risorse in relazione alla tutela dei cittadini più deboli o i cui bisogni sono meno considerati. Proprio il decrescere delle risorse finanziarie per le politiche sociali richiede una maggiore attenzione nel definire le proprietà e nel predisporre risposte ai bisogni con il rapporto costi/benefici più soddisfacente.

Vi è in definitiva, salvo rare eccezioni, un **problema di qualità effettiva dei percorsi di collaborazione, di strumenti propri della partecipazione e di posizionamento strategico del volontariato** rispetto alla effettiva decisionalità nell'elaborazione dei Piani di Zona. I dati sono al riguardo eloquenti: 92 OdV su 100 partecipano alla fase di preparazione del Piano di Zona per l'individuazione dei bisogni e dei problemi; 57 su 100 sono quelle che intervengono nella proposta circa priorità e interventi; 27 su 100 partecipano alla redazione dei documenti elaborativi ma solo il 10,5% delle OdV siede ai tavoli decisionali dove tali documenti vengono approvati e comunque non più di 14 unità su 100 hanno la percezione di aver dato un contributo elaborativo importante o determinante. Siamo ancora agli albori di una effettiva partecipazione e, come osservano i ricercatori ISFOL, il ruolo del volontariato nella partecipazione «è assimilabile ad un cantiere di cui si vedono le fondamenta, ma si può solo immaginare la struttura. Il perché della fatica con la quale le OdV si vanno integrando all'interno del processo della pianificazione territoriale, fatte salve le specificità regionali di attuazione, sembra potersi ricollegare ad entrambi i soggetti partecipanti¹²».

I problemi della qualità della partecipazione si verificano anche per gli organismi di rappresentanza presso alcuni Ministeri. Una ricerca del 2005 (promossa da Fondaca¹³) evidenziava non poche difficoltà al riguardo.

Le istituzioni si manifestano interessate e riconoscono la necessità di confrontarsi con le associazioni dei cittadini utenti o direttamente coinvolti nelle politiche specifiche dei vertici nazionali. Talvolta intervengono anche per allargare momenti di confronto, per rendere permanenti dei Tavoli di partecipazione (es. Forum dell'Istruzione), per allargare il novero delle associazioni presenti.

Si sono palesate non poche ambiguità nella conduzione di tali organismi: controllo, ricerca del consenso, discrezionalità, strumentalizzazione sono termini che affiorano nelle risposte degli intervistati.

Si riconosce per legge alle associazioni civiche il diritto di partecipare alle politiche pubbliche, ma non si esplicitano i criteri di selezione che rimangono sostanzialmente informali per quanto ragionevolmente espressi nella rilevanza nazionale e nella rappresentatività tipologica delle stesse associazioni.

Rimane pertanto ampio il margine di discrezionalità nella scelta delle organizzazioni da privilegiare, anche in via informale.

¹² Ivi, p.

¹³ Fondazione per la cittadinanza attiva che nel 2005 ha condotto una indagine su: *“Accertamento ed esame dei criteri di rappresentatività delle organizzazioni civiche in Italia”*.

La tendenza delle istituzioni centrali nazionali è quella di minimizzare la portata decisionale dei tavoli di partecipazione cercando di gestire il consenso più che promuovere una effettiva collaborazione per predisporre documenti e linee guida per l'esercizio di specifiche politiche.

L'intento di rinnovare gli Osservatori nazionali presso i diversi Ministeri del sociale partendo dalle organizzazioni preesistenti e inserendone eventualmente di nuove, attesta che la linea prevalente è quella del dialogo con tutte le realtà. Ciò però, soprattutto se manca una mediazione istituzionale forte, rischia di trasformare il ruolo del Tavolo ad un parlamentino piuttosto che ad un luogo produttivo di idee e linee politiche.

La difficoltà a individuare criteri di selezione chiari e trasparenti discende da una impostazione politica dirigistica più che di *governance*, dal gestire gli interlocutori invece che responsabilizzarli come partner effettivi.

Prima di evidenziare i punti di criticità della partecipazione è il caso di segnalare le ricadute positive percepite dalle OdV esaminate riguardo gli effetti del processo partecipativo sulla vita organizzativa e interna alla singola OdV. Mentre infatti esse ritengono sostanzialmente scarse tali conseguenze sul territorio e la collettività, sottolineano, con dati di una certa consistenza statistica, le ricadute positive sulla vita dell'OdV e sulla crescita dei suoi aderenti volontari in termini di: crescita della conoscenza del sistema pubblico (importante esperienza per potervi in seguito interagire meglio), crescita del senso di cittadinanza dei volontari, migliore dinamica partecipativa e comunicazione interna, e tre su 10 rivelano, addirittura, anche un miglioramento della qualità delle prestazioni erogate.

E' evidente quindi l'effetto vitalizzante della Partecipazione sulle OdV coinvolte.

5. Aspetti di criticità della partecipazione

Riguardano sia le Amministrazioni pubbliche che il volontariato. Circa le prime vi è un problema di cultura del sociale e di risorse umane oggi carenti di numero¹⁴. Vi sono pertanto inevitabili contraccolpi nella gestione dei processi di governance se non anche di *vision* circa il sociale dopo la tendenziale dismissione di una funzione gestionale. Per le Amministrazioni pubbliche è evidente il salto culturale necessario al **superamento della logica dell'esternalizzazione dei servizi** basata sulle gare di appalto in piena contraddizione con la necessità di condividere i processi, di concertare le politiche territoriali e di co-progettare interventi e servizi anche con gli attori del Terzo Settore.

Per quanto concerne il Volontariato emergono dalle analisi e dai dati disponibili alcuni marcati aspetti di criticità.

- 1) **Difficoltà ad esprimere rappresentanze unitarie** ai tavoli generali della concertazione. Questo aspetto di criticità espresso nella frase “non riescono a darsi autorevoli rappresentanze per partecipare con efficacia” è riscontrato anche dal 35% dei funzionari pubblici interpellati nell'indagine FIVOL 2004. Vi è al riguardo il problema di come si selezionano i partecipanti ai tavoli e

¹⁴ Cfr., di E.Pavolini, *I piani di zona fra innovazioni culturali e problematicità organizzative*, in La Rivista di Servizio Sociale, ISTISS, n. 2, giugno 2002, pp. 30-37.

prima ancora di una comune conoscenza tra le OdV che operano nello stesso territorio o settore, aspetto su cui possono intervenire opportunamente i CSV i quali, nei casi migliori favoriscono tale processo organizzando dei tavoli operativi propedeutici alla partecipazione.

- 2) **Difficoltà ad un coinvolgimento della generalità delle OdV** per portare un ampio contributo nei diversi momenti e tavoli decisionali, anche in termini di partecipazione diretta ai tavoli tematici, individuando forme concrete di coinvolgimento, evitando altresì che partecipino solo gli organismi che gestiscono servizi. Non è un caso che sussista ancora uno scarto tra i Comuni che dichiarano l'avvenuta predisposizione del Piano Sociale e quelli che rilevano la partecipazione delle OdV. Si tratta di un deficit conoscitivo o di una reale marginalità delle formazioni solidaristiche?
- 3) **Inadeguata competenza** dei rappresentanti del volontariato che non sono presenti con la necessaria autorevolezza nella "cabina di regia" delle politiche sociali in quanto "non sufficientemente attrezzati culturalmente per svolgere o sostenere una funzione di 'governo' con l'Ente pubblico"¹⁵. Si rimanda alla necessità per chi opera nel volontariato e, soprattutto, per chi lo rappresenta, di acquisire una specifica formazione sull'intero ciclo di governo (rilevazione dei bisogni, programmazione, monitoraggio, verifica di bilancio e valutazione dei risultati, ma anche conoscenza della macchina burocratica di un Comune), così come auspica il Mo.V.I. che richiama ad un maggior investimento formativo in tal senso¹⁶. I Centri di Servizio per il volontariato e le grandi organizzazioni nazionali investono ancora poco nella formazione dei "concertatori sociali", mentre anche questo significa promuovere il volontariato.
- 4) **Difficoltà a superare visioni particolaristiche** e a privilegiare un approccio *super partes*, ponendo quindi al centro la singola OdV, la quale poi se è presente ai tavoli della coprogettazione nel duplice ruolo di soggetto coinvolto nella programmazione e di gestore dei servizi che ha contribuito a programmare viene a trovarsi in un inevitabile conflitto di interesse (peraltro molto più acuito tra le cooperative sociali).
- 5) **Vincoli di ordine amministrativo e di tempo connaturati con l'impegno volontario**, come il poco tempo a disposizione - per cui la partecipazione si riduce ad una istruttoria di consultazione - la farraginosità delle procedure burocratiche, i numerosi passaggi di competenza etc... La partecipazione ha bisogno poi di tempi lunghi in tutto il processo-percorso di elaborazione-valutazione che richiede ai rappresentanti del volontariato costanza, mentre non sempre gli orari di riunioni e di convocazione sono compatibili con il loro impegno gratuito;

¹⁵ Nella ricerca FIVOL 2004 lo attestava il 43% dei funzionari pubblici interpellati.

¹⁶ Cfr., Alecci E. intervento al Convegno FIVOL su: "Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato: quale rapporto?", Roma, 25.2.2005.

- 6) **Definizione di regole** certe e trasparenti circa la partecipazione e la rappresentanza tra le Amministrazioni pubbliche e il Volontariato. Si tratta di specificare procedure, fasi, strumenti di partecipazione criteri di rappresentanza. E ciò a vari livelli, da quello regionale attraverso gli organismi propri e previsti del volontariato, a quelli locali, di ambito territoriale.