

Quei legami sempre più diffusi

L'indagine condotta da Forum Solidarietà mostra la continua evoluzione del rapporto tra volontariato e Amministrazioni Pubbliche

A cura di Paolo Merighi



Favorire il raccordo tra volontariato ed istituzioni è uno degli indirizzi strategici di Forum Solidarietà. Per questo motivo nel corso del 2006 il Centro di Servizi ha promosso un'indagine sul tema "Amministrazioni pubbliche ed organizzazioni di volontariato nella provincia di Parma" con l'obiettivo di fare emergere e valorizzare il punto di vista degli amministratori dei diversi enti del territorio riguardo alle realtà del volontariato locale, con particolare riferimento:

- al ruolo riconosciuto alle associazioni nell'ambito delle politiche locali;
 - alle forme ed agli strumenti adottati per sostenere l'attività delle organizzazioni del territorio;
 - alle modalità di collaborazione praticate in vari ambiti di lavoro comune;
 - ai fattori positivi di sviluppo ed alle criticità presenti nel rapporto con le organizzazioni di volontariato.
- Negli ultimi anni il rapporto Enti locali - volontariato si è profondamente modificato anche a seguito di importanti interventi legislativi che hanno preso atto del ruolo del volontariato e valorizzato la presenza nei processi di risposta concreta ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini.

L'indagine evidenzia complessivamente l'esistenza a livello locale di legami sempre più diffusi ed intensi tra volontariato ed amministrazioni pubbliche. È emersa l'immagine di un rapporto delicato, complesso, in continua evoluzione che si declina in tantissime modalità. Si va dai rapporti occasionali a quelli di vero e proprio partenariato, passando da quelli di carattere meramente strumentale a quelli più strutturati e regolati. L'indagine non approfondisce volutamente il tema della partecipazione del volontariato ai Piani di Zona che è già oggetto di osservazione ed analisi da parte dell'Amministrazione provinciale. L'esperienza recente dei Piani di Zona infatti apre scenari per molti versi ancora in divenire proprio sul rapporto tra enti locali e corpi intermedi della società civile nel concorrere alla creazione di un nuovo welfare comunitario, caratterizzato dal rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale (tra istituzioni e Terzo Settore).

La ricerca

Nel definire finalità e strumenti della ricerca, si è fatto riferimento ad un analogo studio realizzato in vari comuni italiani nel corso del 2001 dalla Federazione Italiana per il Volontariato (Fivol) presentato in occasione del VI Convegno nazionale biennale a Verona (28-29 gennaio 2004). Per poter disporre di parametri utili di confronto, è stata valutata l'opportunità di riprendere lo stesso strumento di indagine utilizzato dalla Fivol - un questionario a risposte chiuse organizzato per aree tematiche - a cui sono state apportate alcune modifiche, per tenere conto della realtà locale, ed in particolare delle dimensioni medio-piccole che contraddistinguono la maggioranza dei comuni del parmense.

Il lavoro di rilevazione è avvenuto per tappe successive. Innanzitutto è stato effettuato un invio postale dei questionari ai legali rappresentanti dei vari enti territoriali: sindaci, direttori dei distretti socio-sanitari, presidenti delle comunità montane. In una seconda fase sono seguiti contatti diretti con i funzionari incaricati della compilazione per chiarire eventuali dubbi;



laddove necessario, sono stati effettuati vari incontri diretti presso le sedi dei comuni e dei distretti, al fine di attivare un canale di confronto ed informazione che si è rivelato particolarmente utile per favorire la raccolta di dati omogenei nei vari contesti territoriali.

Complessivamente il questionario è stato proposto da Forum Solidarietà ai 47 Comuni della Provincia di Parma, ai 4 Distretti dell'Azienda A.Usl di Parma, alle 2 Comunità Montane. Hanno partecipato all'indagine, riconsegnando il questionario compilato:

- 45 comuni (13 del Distretto Sud-Est, 5 del Distretto di Parma, 13 del Distretto di Fidenza, 14 del Distretto Valli Taro e Ceno);
- 4 Distretti Socio-Sanitari dell'A.Usl;
- la Comunità Montana Appennino Parma Est.

Ogni ente ha provveduto all'individuazione degli uffici e dei funzionari da incaricare alla compilazione del questionario sulla base di valutazioni riferite alla titolarità di competenze nei rapporti con l'associazionismo ed all'assetto organizzativo interno.

Si sono determinate scelte molto diverse. Nella maggioranza dei comuni, hanno provveduto alla compilazione dei questionari funzionari e tecnici degli Uffici dei Servizi Sociali (22), le Segreterie dei sindaci (15), il personale degli Uffici Relazioni col pubblico (3).

Nei Distretti A.Usl, i riferimenti principali per la compilazione sono stati i Coordinatori dei Servizi Sociali. Nelle Comunità Montane, i contatti sono avvenuti con gli Uffici dei Servizi Sociali e della Protezione Civile.

La compilazione del questionario ha rappresentato un impegno notevole per il personale incaricato, per l'ampio numero di informazioni richieste e per la necessità di svolgere un lavoro di raccordo e cerniera tra vari uffici e settori che intrattengono rapporti con organizzazioni di volontariato del territorio, per potere ricostruire un quadro complessivo.

La partecipazione molto ampia alla rilevazione da parte delle istituzioni del territorio, manifestatasi con la disponibilità ad effettuare la compilazione da parte della quasi totalità degli enti contattati, è sicuramente indice di una grande attenzione ed interesse delle amministrazioni locali alla realtà del volontariato ed alle attività realizzate dalle associazioni.

Riconoscimento del volontariato

Si è inteso esplorare la rilevanza che i vari enti del territorio attribuiscono al volontariato locale. E' stato realizzato uno specifico approfondimento rispetto all'esistenza di atti formali di specifici regolamenti, statuti, albi, posizioni organizzative o incarichi istituzionali che riconoscano il valore e la funzione del volontariato.

Per 9 comuni (il 20% del totale) il valore del volontariato trova riconoscimento ed esplicita menzione nello Statuto Comunale (Montechiarugolo, Traversetolo, Langhirano, Collecchio, Monchio, Colorno, Parma, Solignano, Medesano); la maggioranza di questi comuni si trova nel Distretto Sud-Est.

La funzione del volontariato è riconosciuta in modo esplicito ed argomentato nell'atto aziendale dell'A.Usl di Parma, che ha anche emanato uno specifico regolamento per disciplinare l'affidamento di incarichi alle organizzazioni di volontariato. Per 31 comuni (il 68%) il riconoscimento statutario è generico, riferendosi al tema generale dell'associazionismo e della partecipazione dei cittadini.

L'esplicito riconoscimento del valore del volontariato, si traduce generalmente negli Statuti nelle seguenti aspetti:

- valorizzazione del volontariato come strumento di coinvolgimento della popolazione in attività volte al miglioramento della qualità della vita personale, civile, sociale e di tutela dell'ambiente;
- erogazione di incentivi, con apporti sia di natura finanziaria-patrimoniale che tecnico-organizzativa;
- riconoscimento del potere di iniziativa e di partecipazione alla formazione degli atti amministrativi mediante appositi organismi;
- possibilità di esprimere pareri sui bilanci, sui programmi dell'ente, di collaborare a progetti, di partecipare a commissioni consiliari;
- istituzione di albi e registri delle organizzazioni operanti sul territorio.

Solo in tre comuni tuttavia, sono stati adottati regolamenti

che disciplinano in modo specifico le relazioni tra pubblica amministrazione e volontariato. A Felino è stato approvato nel 1995 un Regolamento per l'istituzione del Registro comunale e della Consulta delle organizzazioni di volontariato; a Montechiarugolo dal 2001 esiste il Regolamento della Consulta delle Associazioni sociali, culturali, sportive e ricreative; a Fidenza è stato deliberato nel 2006 un Regolamento per la concessione di contributi od altre utilità economiche a soggetti richiedenti, con particolare riferimento ai soggetti appartenenti al cosiddetto Terzo Settore no profit.

In molti comuni, i regolamenti in materia di contributi economici e sussidi fanno espresso riferimento alle associazioni di volontariato, disciplinando le modalità attraverso cui possono presentare richiesta di sostegno economico.

Nella quasi totalità dei comuni, la competenza istituzionale dei rapporti con il volontariato è plurima, risultando articolata su vari assessorati. Prevalente è l'indicazione dell'assessorato ai servizi sociali (77% dei comuni); sono inoltre indicati anche l'assessorato alla cultura, scuola, politiche giovanili (41%), all'ambiente e protezione civile (16%). In vari comuni, si segnala l'esistenza di relazioni con il volontariato da parte di assessorati con competenze non strettamente legate all'ambito socio-culturale, con riferimento particolare all'organizzazione di manifestazioni ed iniziative: attività produttive, tutela patrimonio, lavori pubblici, commercio.

In alcune amministrazioni, il tema del volontariato assume visibilità grazie all'attribuzione di incarichi dedicati e l'individuazione di specifiche competenze. Si segnalano in questa direzione il Comune di Mezzani, dove è stato nominato un Assessore all'Associazionismo e al Volontariato Sociale; i Comuni di Langhirano e Varano Melegari, dove è stata affidata a Consiglieri comunali una specifica delega ai rapporti con il volontariato e le associazioni; i Comuni di Calestano, Colorno, Compiano, Solignano, Albereto, Collecchio, Corni-

glio, Felino, Fontanellato, Lesignano Bagni, Medesano, Pellegrino Parmense, Sissa, Soragna, Trecasali dove operano Assessori con specifiche deleghe al volontariato.

I dati relativi alle iscrizioni all'Albo provinciale delle organizzazioni di volontariato evidenziano come negli anni si sia verificata una richiesta costante da parte delle associazioni nel richiedere di farne parte, ed una loro disponibilità a rapportarsi in modo formale con la dimensione pubblica ed istituzionale. L'Albo provinciale delle organizzazioni di volontariato costituisce uno strumento importante attraverso il quale le amministrazioni pubbliche prendono conoscenza delle organizzazioni di volontariato e definiscono gli elementi necessari per una collaborazione reciproca.

Anni di iscrizione	N. associazioni di vol. iscritte
1992-1994	116
1995-1997	51
1998-2000	78
2001-2003	49
2004-2006	67

Alcune amministrazioni comunali hanno previsto l'istituzione di Albi e Registri locali, che assolvono prevalentemente a funzioni di tipo conoscitivo ed informativo: Felino, Palanzano, Montechiarugolo, Neviano nel Distretto Sud-Est; Polesine e Fontevivo (dove si prevede l'iscrizione di volontari singoli) nel Distretto di Fidenza, Colorno nel Distretto di Parma (dove è presente sia il Registro associazioni che dei volontari singoli).

Nel territorio provinciale molte amministrazioni (comuni, A.usl) attribuiscono valore al volontariato all'interno dei principi statutari e nella previsione degli incarichi istituzionali. Più raramente tuttavia questa attenzione istituzionale si concretizza nell'adozione di strumenti che possano regolare in modo specifico il rapporto con le associazioni (regolamenti, albi).

Sostegno al volontariato

Una sezione del questionario è stata dedicata ad approfondire le modalità e gli strumenti che le amministrazioni pubbliche hanno individuato per sostenere e promuovere le attività delle associazioni.

Significativo è il supporto che i comuni accordano alle organizzazioni di volontariato attraverso la messa a disposizione di risorse logistiche per lo svolgimento delle loro attività. In particolare: sedi, locali, attrezzature.

Sono infatti 37 i comuni (82% del totale) a segnalare di avere messo a disposizione locali in comodato od uso gratuito; in 4 comuni (Traversetolo, Parma, Torriale, Berceto) sono stati predisposti o assegnati locali per più organizzazioni con servizi comuni (Case del volontariato).

In 23 comuni (51%) l'attività delle ODV viene agevolata attraverso la concessione e l'uso di attrezzature (veicoli, computer, strutture per feste ed iniziative ecc.).

Meno rilevante appare invece il sostegno offerto alle ODV tramite il supporto alla realizzazione di attività formative, di studio e ricerca. Per quanto riguarda l'impegno ad accrescere le competenze dei volontari tramite la realizzazione di percorsi di formazione o aggiornamento, solo tre comuni hanno finanziato corsi nell'ultimo triennio (Sissa, Parma, Traversetolo) e due (Parma, Traversetolo) si sono impegnati nella loro organizzazione.

Particolarmente attivo appare il comune capoluogo che ha svolto attività formative sia per associazioni che in favore di volontari singoli (Servizio di Assistenza alla Persona, Leva giovanile). Fortemente impegnata in questo campo anche l'A.usl che ha organizzato e finanziato negli ultimi anni corsi di formazione ed aggiornamento aperti anche a volontari: in particolare i Distretti di Parma e Fidenza hanno realizzato percorsi formativi nell'ambito della disabilità e della psichiatria.

Ridotta è stata negli ultimi anni la possibilità per i comuni di promuovere attività di ricerca e studio del fenomeno del volontariato: sei comuni segnalano l'esistenza di indagini specifiche sul territorio, quattro la realizzazione di guide al volontariato; tutte queste iniziative sono state però realizzate da soggetti esterni alle amministrazioni.

Nei contatti intrattenuti con i vari comuni, è emersa la ricchezza di iniziative e manifestazioni promosse dalle ODV

locali, che, all'interno dei singoli territori, trovano a vario livello sostegno nelle amministrazioni locali: patrocinio, sostegno logistico, promozione, finanziamento. A volte, questi eventi si realizzano all'interno di manifestazioni turistiche e culturali, promosse da organizzazioni non strettamente di volontariato.

Più limitato invece l'impegno dei comuni nell'organizzare o partecipare alla realizzazione di specifiche iniziative, volte a promuovere i valori del volontariato ed il reclutamento di volontari. Hanno segnalato di avere direttamente organizzato eventi, o di avere collaborato alla loro realizzazione, quattro comuni del Distretto Sud-Est (particolarmente attivo il comune di Traversetolo), due comuni del Distretto di Parma (tra cui

il comune capoluogo), tre comuni del Distretto di Fidenza, un comune del Distretto Valli Taro e Ceno.

Nell'ambito dell'A.usl sono i Distretti di Parma e Fidenza a segnalare il maggior numero di eventi realizzati con una funzione promozionale del volontariato locale.

Gli enti del territorio, in particolare i comuni, si rivelano particolarmente attenti alle necessità organizzative delle associazioni di volontariato e disponibili ad offrire un sostegno di tipo logistico, in termini di disponibilità di sedi, mezzi ed attrezzature. Questa attenzione appare diffusa in modo uniforme su tutto il territorio provinciale, sia nei comuni piccoli che in quelli di medie-grandi dimensioni.



Partecipazione alle politiche del territorio

Alle modalità attraverso cui si realizza l'incontro tra Amministrazioni Pubbliche ed organismi di volontariato, nella prospettiva di realizzare una programmazione locale partecipata delle politiche sociali e sanitarie ed un'effettiva compartecipazione in un sistema integrato di servizi, è stata dedicata una parte del questionario. Si è inteso rilevare quindi l'esistenza e l'effettivo utilizzo di strumenti di consultazione, concertazione, coprogettazione.

A livello provinciale, sono state segnalate 5 esperienze Consulte del Volontariato, promosse da comuni localizzati nel Distretto Sud-Est: Consulta delle Organizzazioni di volontariato del Comune di Felino, Consulta delle Associazioni sociali, culturali, sportive, ricreative del Comune di Montechiarugolo, Comitato permanente delle Associazioni del Comune di Collecchio, Forum del volontariato di Traversetolo, Coordinamento di Associazioni nel Comune di Langhirano. E' stata inoltre segnalata l'esistenza di un Tavolo per la costituzione di un Comitato di coordinamento delle Associazioni nel Comune di Colorno e di un'esperienza di Consulta presso il Comune di Salsomaggiore realizzatasi negli anni 1996-2004 ed attualmente conclusa.

Le informazioni raccolte evidenziano come le varie esperienze di Consulte presentino caratteristiche simili: l'esistenza di un regolamento istitutivo, una funzione di tipo consultivo (in materia di volontariato, ma anche su temi di più ampio respiro), un ruolo di coordinamento ed organizzazione di eventi e manifestazioni locali.

E' stata indicata l'esistenza di Consulte finalizzate ad incidere su politiche specifiche di una particolare categoria di utenza nei Comuni di Colorno e Montechiarugolo (istituzione di organismi rappresentativi della popolazione immigrata) e nel Comune di Parma (Consulta delle famiglie).

Con riferimento ad ambiti specifici di intervento, sono presenti organismi di consultazione nel Comune di Collecchio (settore ambientale) e di Fidenza (Osservatorio su povertà e dinamiche sociali).

Si è rilevata la presenza di tavoli operativi, di rappresentanze del volontariato a commissioni o gruppi di lavoro istituiti per affrontare aspetti di programmazione o realizzazione di servizi. Nel Comune di Parma è presente un Laboratorio per le politiche familiari; nei Comuni di Traversetolo, Collecchio, Langhirano e Montechiarugolo è stato attivato un tavolo di lavoro per la realizzazione del Progetto Sud-Est, in tema di formazione e progettazione partecipata nell'ambito delle politiche giovanili; a Torrile, Fontevivo e Roccabianca, sono stati segnalati tavoli locali per coordinare la realizzazione di feste ed eventi locali.



Piani di Zona: partecipazione delle ODV ai tavoli di concertazione tecnici e politici finalizzati alla programmazione delle politiche sociali dei comuni ed alla realizzazione del sistema integrato dei servizi ed interventi sociali.

Iniziative di partecipazione diretta, richieste dai cittadini o promosse dalle amministrazioni, con la presenza ed il coinvolgimento di ODV, sono segnalate solo presso i comuni di maggiori dimensioni. In particolare: il comune di Fidenza (incontri con la cittadinanza e le associazioni promossi dal competente Assessorato alla Partecipazione), il comune di Colorno (bilancio partecipativo, incontri pubblici finalizzati a costituire tavoli di lavoro per incentivare la partecipazione dei cittadini nell'ambito della Conferenza Programmatica "Colorno 2015"), il comune di Parma (incontri di informazione). E' stata inoltre indicata un'esperienza di elaborazione di bilancio partecipato nel comune di Busseto.

I Comuni della Provincia di Parma non hanno ad oggi nella quasi totalità la Carta dei Servizi Sociali, prevista dalla legislazione nazionale e regionale in materia di servizi sociali, come strumento utile a definire i criteri di accesso ai servizi, le modalità di loro funzionamento e di valutazione. Attualmente infatti una Carta dei Servizi Sociali è stata realizzata solo nel Comune di Fidenza ed è attualmente in corso di elaborazione a Fontevivo. Risulta di conseguenza assente un contributo delle organizzazioni di volontariato nella definizione dei livelli e degli ambiti di erogazione dei servizi e quindi la possibilità



di svolgere un ruolo di tutela e difesa dei diritti di cittadinanza. Particolarmente ricca ed articolata la presenza di organizzazioni di volontariato sanitario all'interno di organismi istituzionali consultivi e di percorsi di partecipazione all'interno dei distretti socio-sanitari dell'A.usl; già negli anni '80 la legge di riforma sanitaria aveva previsto la possibilità di una presenza attiva del volontariato nella programmazione e monitoraggio dei servizi.

Vedono attualmente la partecipazione attiva di organizzazioni di volontariato, nei 4 distretti della provincia di Parma, i Comitati Consultivi Misti, Coordinamenti di Settore (Assistenze Pubbliche, Rete H), Commissioni e tavoli operativi (screening colon retto, gruppo tecnico emergenze territoriali, tavolo per punti di accesso al cittadino, gruppo tecnico per la realizzazione di guide informative per i cittadini, tavolo di coordinamento referti prelievi).

Nella nostra Provincia si sta lentamente consolidando una cultura ed una prassi di partecipazione delle Odv alla definizione delle politiche del territorio, particolarmente in campo sociale.

Le piccole dimensioni della maggioranza dei comuni della Provincia sembra favorire gli strumenti di concertazione e partecipazione che consentono l'incontro tra istituzioni ed associazioni su base distrettuale. La sperimentazione di tavoli di settore, avviata con le leggi 285 e 286, ha trovato continuità all'interno dei tavoli dei PdZ.

Regolazione e modalità di rapporto tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato

La regolazione degli aspetti economici rappresenta un aspetto rilevante ed allo stesso tempo delicato nel rapporto tra pubblica amministrazione e volontariato.

Una parte del questionario è stata dedicata alla raccolta di informazioni in merito agli strumenti utilizzati dagli enti locali per sostenere il volontariato ed allo stesso tempo per disciplinare l'attribuzione alle associazioni della gestione di servizi pubblici.

Per la maggioranza dei comuni (54%) è prevalente nei rapporti con le Odv una regolazione non formalizzata, che si esplicita nella tendenza ad accordarsi di volta in volta su specifiche iniziative e progetti. Sono 12 i comuni che segnalano di avere provveduto a porre in essere una disciplina specifica relativamente agli aspetti economici, tramite specifici regolamenti per la concessione di contributi alle organizzazioni o prevedendo una sezione dedicata ai rapporti con le associazioni all'interno dei regolamenti generali.

Molto frequente appare la prassi della concessione di contributi ordinari e straordinari. Complessivamente segnalano l'erogazione di contributi nell'ultimo triennio 22 comuni: si tratta di interventi che vanno a rispondere a bisogni specifici delle organizzazioni, al di fuori di rapporti strutturati, salvaguardando l'autonomia di proposta e di azione del volontariato.

La stipula di convenzioni rappresenta una modalità frequentemente utilizzata dalle organizzazioni pubbliche nell'interazione con le associazioni di volontariato. Il ricorso alle convenzioni, strumento che consente di definire

nel dettaglio livelli di prestazione ed attività, requisiti di servizio, procedure di verifica, avviene principalmente per la gestione di servizi ed è segnalato nella maggioranza dei comuni (33, il 73% del totale). Anche il numero di convenzioni stipulate appare in crescita. Era segnalata l'esistenza di 88 convenzioni con organizzazioni di volontariato nel 2003; si è passati a 98 nel 2004 e 102 nel 2005. I Comuni di Parma e Fidenza sono quelli che, in termini numerici, hanno fatto il maggior ricorso alla stipula di convenzioni. Anche l'A.usl ha proceduto all'affidamento di servizi alle organizzazioni di volontariato, per la gestione di interventi e servizi a bassa intensità assistenziale e per l'integrazione di servizi pubblici esistenti, tramite la stipula di numerose convenzioni.

Tra le associazioni che più frequentemente hanno sottoscritto negli ultimi anni convenzioni con enti pubblici si segnalano: Auser, Assistenza Pubblica, Croce Rossa, Avis, Protezione Civile, Comitati Anziani.

Solo 3 Comuni (Felino, Parma, Sissa) hanno proceduto negli ultimi anni all'emanazione di un bando di gara o invito pubblico rivolti specificamente ad ODV per affidare (ai sensi della legge 328/2000 e della L.R. 2/2003) la realizzazione di specifici servizi.

L'affidamento tramite gara o invito pubblico è avvenuto nell'ambito dell'integrazione di servizi pubblici esistenti, per la gestione di interventi a bassa intensità assistenziale e, nel comune di Parma, per la sperimentazione di nuovi servizi o interventi. Nei 3 comuni, requisito richiesto per la partecipazione delle Odv è stata l'iscrizione al registro regionale del volontariato; il comune di Felino ha anche indicato l'anzianità di attività e la presenza sul territorio comunale con una

struttura operativa, quello di Parma il possesso di requisiti operativi adeguati in termini di formazione degli operatori e di strumenti tecnici.

Per 5 amministrazioni (Solignano, Felino, Traversetolo, Parma, Busseto) è stato possibile il finanziamento di progetti innovativi o di prima sperimentazione di servizi, tramite fondi previsti da specifiche leggi di settore (285, 286) o attraverso la richiesta di partnership e cofinanziamento rivolta dalle associazioni all'assessorato alle politiche sociali.

Nel comune di Parma è stato utilizzato lo strumento del Protocollo d'intesa per la realizzazione di un Laboratorio cittadino per le politiche familiari, nel comune di Busseto per realizzare il servizio di telesoccorso-telecontrollo. La sottoscrizione di protocolli d'intesa con associazioni di volontariato è stata promossa all'interno dei Distretti di Parma, Sud-Est e Fidenza dell'A.usl per lo svolgimento di specifiche attività (es. trasporti degenti, raccolta sangue, accoglienza presso centro mammografico etc.)

Con riferimento ai rapporti di natura economica, è stato evidenziato l'utilizzo di vari strumenti a livelli diversi di formalità. E' frequente da parte delle Amministrazioni l'utilizzo di una mix di rapporti e di strategie flessibili, a seconda del bisogno o della tipologia di organizzazioni con cui sono in relazione. La crescita del numero di convenzioni, registrato negli ultimi anni, è espressione di una tendenza crescente da parte degli enti pubblici a fare ricorso alle organizzazioni di volontariato nella gestione di pubblici servizi ed al conseguente formalizzarsi di rapporti formali e contrattuali.

Valutazioni rapporto pubblico-privato

Una sezione del questionario è stata dedicata a raccogliere elementi di valutazione in merito ai punti di forza o ad eventuali aspetti di criticità nell'ambito della relazione tra istituzioni pubbliche e volontariato.

Numerosi comuni hanno restituito il questionario senza compilare questa sezione. Da approfondimenti successivi, sono emersi in effetti aspetti problematici rispetto alla possibilità di raccogliere precisi elementi di valutazione su questi temi. In particolare, sono state evidenziate difficoltà per i compilatori del questionario (generalmente personale tecnico o dirigenziale dei servizi sociali) nel raccogliere le opinioni di referenti politici (assessori, sindaco); difficoltà in molti comuni (in particolare quelli di minore dimensione) ad articolare una valutazione dettagliata, in considerazione della presenza di un numero limitato di associazioni sul territorio; difficoltà ad evidenziare aspetti negativi o critici riferiti all'operato delle associazioni, nel timore di compromettere i rapporti.

Con riferimento al ruolo che le organizzazioni di volontariato esercitano maggiormente nei vari contesti territoriali, la risposta che ha ottenuto maggiore consenso, in tutti i distretti, è stata quella riferita allo svolgimento di un'attività finalizzata alla gestione di servizi tramite rapporti di convenzione con l'ente pubblico.

Un secondo aspetto che è emerso con particolare rilevanza, è stato il protagonismo delle associazioni nella realizzazione del welfare locale, nella programmazione e progettazione delle attività sociali.

È stato indicato inoltre, in modo più evidente nel distretto Valli Taro e Ceno, una dimensione di autonomia delle organizzazioni di volontariato, che si esplicita nella realizzazione di interventi in modo autonomo dalle pubbliche amministrazioni. Proiettando queste valutazioni in una dinamica temporale, nell'ultimo decennio i ruoli citati appaiono essere svolti dalle organizzazioni di volontariato in modo sempre più frequente ed incisivo.

Lo svolgimento da parte del volontariato di funzioni di controllo e critica nei confronti dell'amministrazione, stimolo alla partecipazione ed autotutela dei cittadini, sperimentazione innovativa, tutela e promozione dei diritti sono avvertite come marginali nelle valutazioni espresse dai comuni, ma divengono prioritarie nelle indicazioni raccolte all'interno dei Distretti A.usl, a testimonianza di un ruolo storicamente forte svolto dal volontariato sanitario.

Sono state raccolte valutazioni in merito ad eventuali aspetti critici che caratterizzano l'operato delle organizzazioni di volontariato nel rapporto con le amministrazioni comunali.



È emersa innanzitutto una tendenza diffusa delle associazioni a privilegiare la richiesta di sostegni economici per realizzare specifiche e singole attività, piuttosto che ad intrattenere un rapporto continuativo che consenta di articolare proposte o progetti condivisi.

Ulteriore criticità rilevata è la mancanza di preparazione ed autorevolezza del volontariato, che viene giudicato come non sufficientemente attrezzato, in termini culturali, per collaborare con l'ente pubblico nello svolgere funzioni di programmazione. Anche all'interno dell'A.usl si evidenzia la difficoltà per il volontariato di essere portatore di una visione sistemica e globale rispetto alle problematiche sociali. Si evidenzia inoltre la propensione di molte organizzazioni a ricercare un rapporto diretto e privilegiato con le amministrazioni pubbliche, e quindi l'esistenza di un atteggiamento autoreferenziale delle associazioni, poco disponibili a sviluppare tra loro una dimensione di rete; questo aspetto rimanda ad un'ulteriore criticità individuata nell'assenza di organismi di rappresentanza e coordinamento del volontariato, che appare spesso, agli occhi degli amministratori, come realtà parcellizzata e frammentata.

Per quanto riguarda aspetti dell'operato delle pubbliche amministrazioni, che possono risultare problematici nel rapporto con il volontariato, è sottolineato in modo forte la tendenza alla delega, cioè un ricorso alla collaborazione delle associazioni di tipo strumentale, dettato dalla difficoltà

delle istituzioni ad affrontare emergenze ed urgenze, o dalla necessità di attivare interventi meno costosi, in una situazione di scarsa disponibilità di risorse.

È inoltre indicata la difficoltà del pubblico nel valorizzare le esperienze più positive realizzate dal volontariato e nel trovare forme di effettivo coinvolgimento delle associazioni nella programmazione strategica.

Si è rilevato il grado di apprezzamento degli amministratori riferito alle caratteristiche delle organizzazioni di volontariato impegnate nella realizzazione di specifici servizi. Gli elementi maggiormente evidenziati sono quelli che attengono alla qualità del servizio offerto ed al mantenimento di standard di offerta elevati: capacità di migliorare il servizio rispetto ai bisogni, qualità del servizio od intervento, flessibilità operativa, preparazione dei volontari.

Meno apprezzate, invece, caratteristiche che possono esprimere processi di innovazione e cambiamento da parte delle organizzazioni: la presenza di professionisti accanto a volontari, l'autonomia di proposta, la disponibilità alla verifica dei risultati, l'apporto di risorse economiche aggiuntive.

Da una panoramica complessiva delle valutazioni espresse, emerge come i referenti istituzionali riconoscano primariamente al volontariato un ruolo importante nella gestione di servizi e nella partecipazione alla programmazione sociale. La tendenza a ricorrere alle associazioni per la gestione di servizi è cresciuta nell'ultimo decennio.

Accanto agli effetti positivi, riconducibili ad una maggiore collaborazione nella programmazione alle politiche del territorio, è stato evidenziato anche il pericolo di una delega di responsabilità pubbliche al volontariato, motivato da un'oggettiva situazione di scarsità di risorse che caratterizza i comuni sul versante delle politiche sociali, ed alla difficoltà di attrezzarsi per affrontare situazioni di emergenza.

Laddove il volontariato agisce per il raggiungimento di proprie specifiche finalità, viene sottolineato il rischio che le associazioni tendano a reiterare richieste di sostegno economico sganciate da una logica di programmazione di medio-lungo termine.

È inoltre sottolineata la difficoltà delle organizzazioni ad agire in una dimensione di rete ed a dotarsi di forme di rappresentanza, che consentano la partecipazione di referenti autorevoli e riconosciuti ai tavoli istituzionali.

Spunti di riflessione

Art. 1 legge 266/91 ... "La Repubblica riconosce il valore sociale e la funzione del volontariato ... ne promuove lo sviluppo ... ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile, culturale ..."

Come avviene il riconoscimento della funzione e dell'attività del volontariato sul territorio?

- emerge un impegno crescente delle Amministrazioni pubbliche locali nel valorizzare e sostenere il volontariato;
- il riconoscimento del valore del volontariato è contemplato sempre più spesso negli statuti comunali;
- è diffusa la disponibilità a sostenere il volontariato da un punto di vista logistico (locali, attrezzature) e tramite aiuti economici (contributi, rimborsi spese); meno rilevante l'intervento nell'ambito della formazione, dello studio e ricerca, della realizzazione di iniziative promozionali.

Art. 118 Costituzione ... "I comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà ..."

Art. 1 Legge 328/2000 ... "Alla gestione ed offerta di servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi ... organizzazioni di volontariato".

Quali forme di regolazione, quali modalità di rapporto tra Amministrazioni pubbliche ed ODV sono praticate sul territorio?

- Prevale una regolazione non formalizzata che si traduce nella tendenza ad accordarsi di volta in volta su specifiche iniziative e progettazioni.
- Presso i comuni, poche le esperienze di organismi

consultivi (consulte, comitati) o tavoli operativi su specifiche tematiche.

- Luogo attuale di effettivo confronto su programmazione e gestione delle politiche sociali sono i tavoli del PdZ. Percorso che sembra consolidarsi progressivamente, ma che presenta criticità riconducibili al ruolo effettivo assegnato al volontariato nella costruzione dei Piani, alla rappresentanza delle ODV, alla capacità delle Associazioni di fare rete e condividere percorsi di analisi e proposta, superando l'attuale parcellizzazione. Si evidenzia ancora una difficoltà nell'attuare una programmazione locale effettivamente partecipata ed una costruzione condivisa, nel rispetto dei ruoli reciproci, di un sistema integrato di servizi.
- Le Amministrazioni pubbliche sottolineano ed accentuano il carattere operativo, la possibilità di fare ed agire delle ODV, la loro capacità di affrontare con prontezza le emergenze e il loro essere preziosa opportunità in un contesto di scarsità di risorse per gli enti locali nell'ambito sociale. In questa direzione, è in atto il progressivo coinvolgimento delle ODV nella gestione di servizi ed interventi pubblici tramite la stipula di convenzioni: tale modalità viene attuata su tutto il territorio provinciale ed è in crescita negli ultimi anni. Le ODV sono quindi sempre più spesso partner per l'erogazione continuativa di servizi; meno frequentemente si attuano invece collaborazioni tra pubblico e volontariato per la realizzazione di progetti innovativi e la sperimentazione di servizi.

Il volontariato riveste quindi sempre più spesso una funzione pubblica, soggetto attivo nella programmazione. Questo ruolo, previsto nella normativa degli ultimi anni, è richiamato

anche nella Carta dei Valori del Volontariato, laddove si sottolinea l'importanza per le associazioni di collaborare con le istituzioni locali e il ruolo politico e di impegno civico che possono svolgere tramite la partecipazione alla programmazione e valutazione delle politiche sociali e del territorio.

Affinché questa dimensione possa crescere positivamente indichiamo queste linee di intervento:

- la ricerca di un rapporto di effettiva reciprocità tra pubblico e volontariato, pari dignità nella costruzione delle politiche sociali, incontro e scambio nei processi di analisi dei bisogni/programmazione/verifica dei risultati;
- l'attenzione per le ODV a non accettare un ruolo sostitutivo; rischio che si coglie nell'accentuazione del ruolo del volontariato locale nella direzione di erogazione di servizi. Il volontariato sembra esprimere con minore vigore una capacità di prestare attenzione ai bisogni del territorio, di proporre una lettura innovativa delle trasformazioni sociali in atto, di rappresentare e dare visibilità al disagio sociale, di stimolo alle istituzioni deputate affinché si facciano carico dei bisogni locali con servizi adeguati, di rivendicazione di un'effettiva tutela dei diritti, della difesa dei principi di equità e giustizia sociale. Il fatto che in questi anni in quasi nessun comune della Provincia si siano attivati percorsi di costruzione partecipata della Carte dei Servizi Sociali, è un dato che fa riflettere sulla capacità del volontariato locale di svolgere un ruolo di advocacy.
- la necessità per il volontariato locale di darsi gli strumenti per lavorare in rete e con le istituzioni, di farsi promotore di esperienze innovative e sperimentazioni, di individuare forme di rappresentanza.