

Una nuova partecipazione delle OdV per un
nuovo protagonismo nella comunità

***Paper di analisi sulle ricerche in materia di
rappresentanza e partecipazione del
volontariato per supportare le future
iniziative progettuali Cesvot***

4 settembre 2012

A cura di
Angela Regine
Fabio Lenzi

IRIS – Idee e Reti per l'Impresa Sociale
Firenze



Sommario

Nota metodologica.....	3
Premessa	4
Partecipare e rappresentare nel Welfare	5
Il contesto odierno e alcuni scenari evolutivi	10
Il nodo della sintesi della rappresentanza.....	14
Ipotesi di azioni Cesvot.....	18
A. Le reti di scopo.....	18
B. Gli strumenti per la partecipazione	19
C. Le regole della partecipazione	20
D. La carta della rappresentanza	21
E. La rete degli Osservatori provinciali delle Politiche Sociali.....	21
F. Il lavoro di rete	22
Bibliografia.....	23



Nota metodologica

Ai fini di una corretta lettura ed interpretazione del contenuto del presente lavoro, si forniscono alcune indicazioni relativamente al metodo adottato per la produzione del paper.

Il presente paper è il risultato di un lavoro di lettura comparata delle ricerche indicate in bibliografia, lettura dalla quale sono stati estrapolati i contenuti relativi ai concetti di “rappresentanza” e “partecipazione”.

Il metodo adottato ha previsto i seguenti step:

- lettura delle ricerche;
- individuazione, in ciascun testo, dei contenuti salienti rispetto ai temi di interesse per il presente paper;
- mappatura degli aspetti trattati complessivamente dalle ricerche rispetto ai temi di interesse per il presente paper;
- costruzione di una struttura del paper logicamente coerente con i contenuti rilevati dalle ricerche;
- trascrizione, rielaborazione e sintesi di tali contenuti nei paragrafi individuati;
- revisione complessiva del documento;
- confronto con il committente;
- revisione ulteriore del paper e stesura definitiva.

I contenuti riportati nel paper sono interamente riconducibili alle ricerche utilizzate come materiale di lettura. Avendo la committenza richiesto di individuare ed estrapolare i “fili rossi” che legano le diverse ricerche, in vari punti si è reso necessario fare sintesi di alcuni contenuti, rielaborandoli esclusivamente nella forma ma lasciando inalterato il senso di quanto espresso dagli autori.

Il quadro di conoscenze è pertanto derivato dalla lettura delle ricerche in bibliografia, ricerche alle quali si è aggiunta l’analisi della neo-riforma sulle autonomie locali al fine di rilevare eventuali sviluppi in tema di partecipazione e rappresentanza.

La ricerca sul ruolo di *advocacy* delle organizzazioni di volontariato condotta dal prof. Ciucci dell’Università di Pisa, essendo attualmente in corso di svolgimento, costituirà materiale di riflessione specifica e oggetto di dialogo con il presente Paper una volta che sarà conclusa.

L’insieme di conoscenze così rilevato, ha costituito il punto di partenza per l’elaborazione di alcune proposte operative che possono, se accolte, rivelarsi utili alla futura programmazione delle attività del Cescvot. Tali proposte sono raccolte nell’ultimo paragrafo prima della nota bibliografica.



Premessa

Quelli della rappresentanza e della partecipazione del volontariato sono temi avvertiti oggi in tutta la loro importanza, sia a livello delle sedi nazionali della rappresentanza che a livello locale dove le organizzazioni di volontariato (OdV) si devono spesso confrontare con nuovi istituti della partecipazione.

Sull'argomento non vi è ancora una riflessione sistematica, tuttavia se ne avverte in maniera crescente la necessità, perché questi temi richiamano il significato e la direzione del rapporto del volontariato con le Amministrazioni Pubbliche e con le altre realtà del Terzo Settore e quindi l'identità stessa del volontariato nonché la sua valenza quale soggetto di cambiamento sociale.

Partecipazione e rappresentanza infatti sono concetti strettamente interconnessi. La partecipazione coinvolge una rappresentanza di soggetti che deve essere anche rappresentativa delle OdV in nome e per conto delle quali parla e delle quali esprime sintesi di valori, credenze, bisogni. Ma le OdV sono a loro volta anche organismi di rappresentanza dei bisogni della comunità che esse stesse intercettano e delle persone che a loro si rivolgono.

Ecco allora che la questione della rappresentanza diventa inscindibile dal tema della partecipazione, ma mentre nelle OdV di partecipazione si parla e si discute cercando di attrezzarsi per rispondere a questa o quella richiesta-opportunità di dire la propria, di rappresentanza si osserva discutere relativamente poco. Eppure, dal momento che la partecipazione implica la possibilità di rappresentare le proprie istanze, se decido di partecipare vuol dire che ho già definito alcune modalità di sintesi della rappresentanza.

E' davvero così? Le OdV sono attrezzate (con strumenti conoscitivi e competenze professionali) per partecipare consapevolmente e responsabilmente? E con quale atteggiamento e aspettative?



Partecipare e rappresentare nel Welfare

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 era prevalentemente assistenziale e aveva un forte valore di testimonianza dato che la gran parte di queste persone si impegnava con forti motivazioni altruistiche spesso fondate sul credo religioso. La loro esperienza infatti era soprattutto rappresentativa dei valori che li animava.

A partire dagli anni '80, per effetto delle prime riforme del Welfare State e, in particolare, con lo spostamento del baricentro dell'assistenza dall'"istituzione totale" al 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 ai volontari di mettersi insieme anche allo scopo di formalizzare la collaborazione con protocolli di intesa e convenzioni.

Negli stessi anni, 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.

Nel nuovo secolo, e dopo la modifica costituzionale che ha visto l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, si può parlare di una terza fase del rapporto tra volontariato e rappresentanza in cui oltre a farsi carico dei bisogni dei cittadini e di gestire servizi - e proprio per farlo meglio - è necessario per il volontariato fondare un patto di collaborazione con le Amministrazioni pubbliche per la programmazione delle politiche sociali, per la progettazione dei servizi e la valutazione degli esiti. 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.

Il passaggio da un sistema di welfare caratterizzato da una forte ed esclusiva presenza dello Stato ad un sistema pluralistico, in cui si sono ampliati esponenzialmente gli spazi di collaborazione tra amministratori ed attori sociali, presuppone però una consapevolezza culturale del Terzo Settore a porsi come partner naturale nel momento della programmazione ed erogazione dei servizi pubblici e quindi di apportare al processo di programmazione pubblico un linguaggio, delle esperienze, delle competenze per esso



compatibili e complementari. Il tutto al fine di arricchire il processo di analisi e rendere più efficace l'azione dei servizi.

In questa fase dunque è fondamentale che la vision del volontariato sia rappresentativa di una concezione delle politiche sociali caratterizzata da 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.

La modernizzazione delle politiche di Welfare, con il passaggio da un sistema centralizzato e burocratico ad un sistema decentrato e partecipato, ha così portato con sé lo sviluppo di strumenti, luoghi, leggi finalizzati a produrre processi partecipativi.

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 che attraverso una metodologia negoziale, necessaria per la costruzione di un processo condiviso di programmazione collettiva delle politiche sociali, tenga conto della pluralità dei soggetti coinvolti. Il cambiamento dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione è un momento decisivo del percorso delle riforme che ha segnato il passaggio ad una amministrazione paritaria e "partecipata".

Il principio di sussidiarietà orizzontale pone i cittadini ed, in particolare, le realtà organizzate, nella condizione di adempiere a quei fini di rilevanza sociale che l'amministrazione non riesce a raggiungere e, di conseguenza, l'art. 118 della Costituzione viene pienamente attuato proprio attraverso la valorizzazione e il riconoscimento di tutte le forme del volontariato.

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 non profit, considerati prima come attori complementari e poi anche come autori e quindi negoziatori di politiche sociali.

Volontariato e partecipazione costituiscono dunque ora un binomio indissolubile. Il volontariato è *pratica di sussidiarietà*, in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di autorganizzazione 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.

Nella prassi dei rapporti tra OdV e Amministrazioni pubbliche possiamo identificare almeno **tre modalità riconoscibili di partecipazione:**



1) 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 resi partecipi di scelte già fatte. 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 organizzato. Si tratta di una richiesta non obbligatoria e da valutare e usare discrezionalmente. È rappresentata dalle consulte del volontariato o di una specifica area tematica, 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.

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". 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.

Se andiamo a definire **la mission 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 di favorire la partecipazione dei cittadini, anche fornendo loro strumenti e competenze di partecipazione;
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 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.

Le OdV devono però in gran parte ancora attrezzarsi per questo ruolo che si va prospettando, evitando le opposte tentazioni di stare lontane dalle istituzioni e di operare soltanto come coscienza critica o di interpretare il proprio ruolo solo come risposta ai bisogni della gente (servizi) senza porsi l'obiettivo di offrire soluzioni alle domande più generali e di prevenzione (azione sistemica).

Se non avvengono passi per un avvicinamento reciproco fra volontariato e istituzioni, il primo resta esposto al rischio di essere riconosciuto e interpellato **unicamente come portatore di conoscenze su bisogni specifici**, utile alla sola istruttoria iniziale, la cosiddetta mappatura conoscitiva dei bisogni, senza poter lavorare sulla possibilità di co-costruire le politiche locali.

Per andare oltre la ricorrente lamentela sul *“ci hanno utilizzato nella prima fase di analisi, poi ci hanno lasciato da parte”* è importante che le organizzazioni di volontariato, e non solo queste, negozino in partenza le condizioni della loro partecipazione, o meglio le *“regole del gioco”* relative a tutto il percorso, impegnando quindi chi gestisce la regia del processo a mantenere il dialogo e il confronto anche nella fase della ricerca e della selezione dei contenuti delle politiche e degli interventi da privilegiare, assicurando anche una restituzione motivata ai tavoli interessati dalle scelte effettuate. Tale insistenza giova a tutto il processo programmatico, perché può sollecitare amministratori e tecnici ad effettuare analisi e scelte con più chiarezza e trasparenza, esplicitando ragioni e obiettivi.

Accettando la sfida della collaborazione con gli enti pubblici e gli altri soggetti privati nella progettazione e programmazione degli interventi, si pone per il volontariato l'esigenza di avere delle cose da dire, di essere in grado di offrire soluzioni, di non entrare in competizione al proprio interno ma di attrezzarsi per fornire risposte adeguate.

Occorre domandarsi se le organizzazioni di volontariato siano culturalmente preparate ad entrare nelle sedi dove si opera la verifica e si assumono le decisioni, se abbiano gli strumenti per farlo, se siano sufficientemente concordi nel fare proposte condivise e se siano attrezzate per non farsi blandire.

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

Nessuna organizzazione, neanche la più piccola, può sottrarsi a questa funzione assumendo uno o più dei tre livelli di rappresentanza della solidarietà organizzata:



- a) la rappresentanza dei bisogni dei cittadini/comunità che compete a tutte le OdV, in coerenza con un'azione di advocacy connessa alla mission; è una rappresentanza che va esercitata in particolare nel concordare e condividere con l'Ente pubblico servizi e interventi a partire dai bisogni e rifuggendo dalla logica dell'affidamento o della delega;
- b) rappresentanza delle istanze e strategie condivise da più OdV di area o di territorio che compete chi è designato o eletto ai Tavoli/Organismi/Comitati di consultazione/partecipazione/gestione locali/regionali;
- c) rappresentanza di reti/aree del volontariato negli organismi propri di reti nazionali o di consultazione/partecipazione nazionale (dal Forum del Terzo Settore, all'Osservatorio nazionale del Volontariato) che spettano a selezionate élite di organizzazioni di secondo livello.

Pillole riassuntive 1

- ◆ La modernizzazione delle politiche di Welfare, con il passaggio da un sistema centralizzato e burocratico ad un sistema decentrato e partecipato, ha portato con sé lo sviluppo di strumenti, luoghi, leggi finalizzati a produrre processi partecipativi.
- ◆ Il volontariato è *pratica di sussidiarietà*, in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di autorganizzazione dei cittadini. Volontariato e partecipazione costituiscono un binomio indissolubile.
- ◆ 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.
- ◆ Nella prassi dei rapporti tra OdV e Amministrazioni pubbliche si possono identificare almeno tre modalità di partecipazione: partecipazione intesa come informazione; partecipazione intesa come consultazione; partecipazione intesa come atto di corresponsabilità ad un processo decisionale.
- ◆ Occorre domandarsi se le organizzazioni di volontariato siano culturalmente preparate ad entrare nelle sedi dove si opera la verifica e si assumono le decisioni, se abbiano gli strumenti per farlo, se siano sufficientemente concordi nel fare proposte condivise e se siano attrezzate per non farsi blandire.



Il contesto odierno e alcuni scenari evolutivi

Nei diversi contesti regionali e locali di welfare, la partecipazione ai processi di programmazione locale da parte dei soggetti del Terzo Settore sembra configurarsi come processo irreversibile dei sistemi dei servizi alla persona, quale che sia la soluzione fatta propria dalle organizzazioni di volontariato. La qualità della partecipazione di tali soggetti incide direttamente sulla qualità della programmazione locale, in termini di rispondenza ai bisogni della comunità locale e di efficacia del sistema integrato.

Il territorio toscano presenta un patrimonio di **prassi partecipative** e di programmazione **estremamente diversificate**. Le sedi e gli strumenti attraverso i quali la programmazione diviene partecipata sono i più diversi ed integrano “intensità partecipative” di diversa portata: consultazione, concertazione, intesa sono i termini che più facilmente si associano al concetto di partecipazione.

Ma chiamare le associazioni di volontariato e il Terzo Settore a partecipare a riunioni e incontri (variamente denominati: Tavoli, Forum, Consulte, etc.) non implica automaticamente riconoscere loro esplicitamente e in modo vincolante un’influenza nella definizione dei contenuti dei documenti programmatici, soprattutto tenuto conto che manca una codificazione a priori delle forme della partecipazione, definendone ambiti e poteri.

Questa situazione fa sì che quindi, spesso, le associazioni di volontariato sviluppino nei confronti della programmazione sociale un **ruolo subalterno**, più sbilanciato verso la ricerca di finanziamenti che a promuovere le istanze sociali dei soggetti deboli e della comunità locale.

Le organizzazioni di volontariato entrano nel circuito programmatico sostanzialmente ponendosi “al servizio” dei soggetti istituzionali cui compete l’assunzione delle decisioni politicamente rilevanti. A questi ultimi forniscono informazioni che vanno ad integrare la base conoscitiva per l’esercizio dei poteri propriamente decisionali e, mettono, d’altro canto, a disposizione degli stessi le loro specifiche competenze in materia di progettazione.

Appare prevalente il rilievo delle OdV come **erogatrici di prestazioni e servizi** piuttosto che soggetti coinvolti nella elaborazione delle politiche. In via generale questa seconda funzione sembra trovare minor sviluppo e attenzione, pur avendo (o forse proprio per il fatto di avere) una rilevanza e una complessità estremamente più pronunciate rispetto alla prima.

All’interno del sistema delle politiche sociali il volontariato incide e partecipa maggiormente nei processi programmatici locali rispetto a quelli regionali.



A livello locale la partecipazione trova massima realizzazione attraverso gli istituti dei patti locali e della coprogettazione, essendo i due istituti caratterizzati da una compartecipazione tra pubblico e privato relativa ad un intero processo di ideazione, attuazione e valutazione degli interventi concordati.

Al di fuori di questi due istituti, il Terzo Settore in generale è preso in considerazione prevalentemente come soggetto progettista/attuatore di interventi e servizi, portatore di competenze tecniche innovative e flessibili. Ne consegue una minore o sporadica presenza negli altri due momenti del ciclo di programmazione, la determinazione di obiettivi e risorse e la valutazione delle politiche.

La **partecipazione attiva** in qualità di soggetto attuatore del Terzo Settore alla programmazione sociale è molto variabile da zona a zona. Benché nei documenti di programmazione, quasi tutte le aree prevedano il coinvolgimento del volontariato e del Terzo Settore, non sempre ciò si traduce in un'attribuzione di responsabilità operative e in una assegnazione di risorse.

Al volontariato viene comunque riconosciuta la **dote dell'innovatività**: esso infatti manifesta una propria tipicità di intervento sociale, concreto, anche sostituendosi agli strumenti tradizionali d'intervento.

Il volontariato sembra così ricoprire nella attuazione degli interventi un ruolo di innovazione e di sperimentazione di nuove modalità di risposta in molti settori.

Il vero cambiamento degli assetti di competenze e degli strumenti di programmazione locale è rappresentato dalle **Società della Salute**, cui sono demandati il governo della domanda e la programmazione dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e sanitari territoriali.

Profondamente innovativa è la previsione di strumenti di consultazione e di partecipazione che coinvolgono anche il privato non profit.

Sono due gli organi assembleari previsti, la "Consulta del Terzo Settore" ed il "Comitato di partecipazione" in cui si trovano rappresentati soggetti del Terzo Settore attivi nel territorio. Nella Consulta sono inseriti i rappresentanti delle organizzazioni del volontariato e del Terzo Settore "che sono presenti in maniera rilevante nel territorio e operano in campo sociale e sanitario", mentre nel Comitato sono riunite persone, nominate dalla giunta della società della salute, che sono "espressione di soggetti della società che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi, nonché le espressioni dell'associazionismo di tutela e di advocacy, purché non siano erogatori di prestazioni".



La composizione dei due organi quindi prescinde dalla tradizionale ripartizione del Terzo Settore tra organizzazioni di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo di promozione e altre tipologie di enti no profit, introducendo una distinzione, che si basa invece sulla natura delle attività svolte da tali soggetti, tra erogazione di prestazioni e esercizio di funzioni di tutela dell'utenza.

Questo criterio risulta però di problematica applicazione, specialmente in riferimento alle organizzazioni di volontariato in quanto, in genere, le loro missioni prevedono sia attività di tutela che azioni concrete a favore della soluzione di situazioni di bisogno.

Per un'analisi completa e aggiornata della normativa regionale, è stata presa in esame anche la nuova legge regionale di riforma delle autonomie locali, la 68/2011, al fine di rilevare eventuali sviluppi in tema di partecipazione e rappresentanza.

In maniera quasi sorprendente c'è da rilevare che, nell'intero testo della legge il termine "partecipazione" è utilizzato solo in riferimento alla possibilità di comuni e province di partecipare all'accertamento di tributi regionali, e le Società della Salute non sono nemmeno citate.

Oggi pertanto si evince che, in Toscana, non c'è un sistema "definito" di luoghi e strumenti per partecipare. Ci sono molteplici luoghi e strumenti di partecipazione, locali, provinciali, regionali: tavoli di concertazione, consulte, organismi di partecipazione delle SdS che però hanno grandi difficoltà a funzionare in quanto la partecipazione delle associazioni a questi organismi è scarsa o, talvolta, meramente strumentale.

E senza un sistema di partecipazione in cui siano chiaramente definiti attori, ruoli e regole è difficile creare nel volontariato una cultura della partecipazione.

La capacità innovativa del volontariato necessita di strumenti peculiari per emergere: la qualità ed il contenuto della partecipazione, il punto di vista peculiare che tali organizzazioni rappresentano, la conoscenza dei territori e delle specificità locali, la forte cultura solidaristica che sta alla base dell'azione volontaria, possono essere le "carte" che il volontariato può giocare ai tavoli di partecipazione che caratterizzano il modello di welfare toscano, fuori e dentro le società della salute. A fronte di tale possibilità, la partecipazione richiede l'assunzione di **competenze tecniche**, la disponibilità di risorse umane e professionali da impegnare nella partecipazione, un collegamento stringente e significativo con il territorio e la comunità locale.

Tutto ciò sembra tradursi in una sorta di sfida per le organizzazioni di volontariato, indotte a ripensare se stesse e il proprio ruolo nel contesto sociale: l'accettazione della sfida ed i suoi esiti daranno la cifra dell'evoluzione del nostro modello di welfare.



Pillole riassuntive 2

- ◆ Il territorio toscano presenta un patrimonio di prassi partecipative e di programmazione estremamente diversificate.
- ◆ Le organizzazioni di volontariato entrano nel circuito programmatico sostanzialmente ponendosi “al servizio” dei soggetti istituzionali cui compete l’assunzione delle decisioni politicamente rilevanti.
- ◆ Al volontariato viene riconosciuta la dote dell’innovatività: esso infatti sembra ricoprire nella attuazione degli interventi un ruolo di innovazione e di sperimentazione di nuove modalità di risposta in molti settori.
- ◆ Il vero cambiamento degli assetti di competenze e degli strumenti di programmazione locale è rappresentato dalle Società della Salute. Profondamente innovativa è la previsione di strumenti di consultazione e di partecipazione che coinvolgono anche il privato non profit.
- ◆ Oggi non c’è un sistema “definito” di luoghi e strumenti per partecipare. Ci sono molteplici luoghi e strumenti di partecipazione, locali, provinciali, regionali: tavoli di concertazione, consulte, organismi di partecipazione delle SdS che però non funzionano in quanto la partecipazione delle associazioni a questi organismi è scarsa o strumentale.
- ◆ La partecipazione richiede l’assunzione di competenze tecniche, la disponibilità di risorse umane e professionali da impegnare nella partecipazione, un collegamento stringente e significativo con il territorio e la comunità locale: tutto ciò sembra tradursi in una sorta di sfida per le organizzazioni di volontariato, indotte a ripensare se stesse e il proprio ruolo nel contesto sociale.



Il nodo della sintesi della rappresentanza

La questione della rappresentanza presenta spesso serie difficoltà a tutti gli attori coinvolti nelle attività di partecipazione e di programmazione, ad ogni livello. Si teme di escludere, limitare, vincolare una partecipazione che invece all'origine si presenta il più ampia e allargata possibile, seguendo il principio universalistico del coinvolgimento di tutti. Richiede dunque riflessioni approfondite, affinché non sia il principale vincolo ad una reale e piena partecipazione del Terzo Settore e del volontariato.

L'interesse delle istituzioni è quello di ascoltare, ai diversi livelli di governo, i soggetti e gli operatori sociali rispetto a quanto conoscono e a come leggono e interpretano situazioni, fenomeni, questioni sociali rilevanti, e rispetto a come considerano e valutano le politiche e gli interventi con cui le istituzioni si propongono di intervenire su di essi. La competenza richiesta non è tecnico scientifica, quanto soprattutto esperienziale, costruita e alimentata dall'operare concretamente in ambiti e su questioni di rilevanza sociale, e dall'impegno ad una seria rielaborazione delle informazioni e percezioni raccolte nella presenza sul campo.

Il mondo del volontariato e più in generale del Terzo Settore, è molto complesso, per la varietà delle esperienze in atto, dei loro riferimenti ideali e valoriali, dei loro obiettivi, dei loro ambiti e delle loro modalità di azione, della loro composizione e forza aggregativa, della consistenza delle loro risorse. E' quindi un insieme articolato di organizzazioni, talvolta sensibili a creare reti di rapporti interorganizzativi, talvolta tendenti all'operare isolatamente; a volte disponibili e anche interessate a convergenze e collaborazioni, altre volte invece fortemente contrapposte e impegnate nella reciproca concorrenza. **La rappresentanza**, e ancor più l'effettiva rappresentatività di tale realtà è quindi **sempre problematica**, sia che la si persegua attraverso esperienze autopromosse e autogestite, sia che la si voglia ordinare in forme istituzionalizzate. Complica ulteriormente la situazione il chiedersi (correttamente) quale dimensione delle autonomie sociali si intende considerare e privilegiare come criterio per la rappresentanza: la consistenza numerica delle diverse forme e tipi di organizzazioni? Oppure i loro campi di azione? O invece l'affinità di ispirazione o di orientamenti?

Mentre le cooperative, le fondazioni, le associazioni cosiddette di interesse generale hanno raggiunto una consapevolezza dell'**importanza di rappresentarsi sistematicamente** e, dunque, con modalità organizzata anche presso le istituzioni comunitarie, le organizzazioni di volontariato non hanno seguito la stessa evoluzione, sebbene il volontariato fin dagli anni '80 ha visto riconosciuto formalmente il suo ruolo vitale e di complemento delle politiche nazionali a favore della lotta all'esclusione sociale e dei servizi alla persona.

Diventa così importante che il volontariato faccia i conti con la sua diffusa resistente **autoreferenzialità**. Diventare soggetti attivi nella costruzione delle politiche significa affrontare un passaggio fondamentale: dall'essere portatore di *voce* sui bisogni dei singoli, organizzando attività di assistenza mirate e specifiche, al saper rappresentare insieme ad



altri i problemi del territorio, contribuendo attivamente alla definizione di obiettivi condivisi di intervento e vedendo la possibilità di includere nella programmazione idee che arrivano dalla riflessione e rielaborazione delle proprie esperienze e di altre esperienze del Terzo Settore.

Questo passaggio richiama questioni e difficoltà in merito al **linguaggio della programmazione**, che è diverso da quello tradizionale del volontariato, e alle competenze che diventano necessarie per potervi prendere parte. Occorre spostare il fuoco dell'attenzione dal caso singolo al problema, dall'assistenza diretta all'individuo o alla famiglia al come cercare di prevenire e fronteggiare quel bisogno rispetto all'insieme di persone che ad esso sono esposte o sono da esso afflitte. Questo non è scontato, spesso non è facile, perché comporta un allargamento 'di scala' e un approfondimento di visione, e richiede quindi una specifica attenzione alla sensibilizzazione, formazione, accompagnamento per aiutare le OdV a collocare il proprio intervento entro un quadro, in una prospettiva di sistema, che necessita, per operare efficacemente, di una strategia, di una "politica" sul quel tema.

Ma il tema della rappresentanza non può essere adeguatamente affrontato senza chiarire l'aspetto della **rappresentatività** e del suo rapporto con la rappresentanza. Per rappresentatività si intende la capacità del soggetto rappresentante di replicare le caratteristiche dei soggetti rappresentati, nella maniera più fedele possibile. La questione è quella di individuare – sostanzialmente e proceduralmente – le caratteristiche da rappresentare.

Peraltro, la mera identità fra il corpo dei rappresentati e quello di rappresentanza non significa corrispondenza di volontà fra i due: infatti, gli ambiti nei quali si trovano ad operare non sono identici. Il contesto nel quale i rappresentanti si trovano a muoversi è costituito da una pluralità delle sedi di rappresentanza ognuna delle quali ha proprie regole, proprie modalità di funzionamento e particolari vincoli che solo i rappresentanti incontrano. Dunque, la rappresentanza non può essere ridotta al solo problema della rappresentatività, che, nel contesto dell'associazionismo, trova una sua peculiare declinazione: si tratta di costruire una rappresentanza di persone giuridiche non solo in quanto tali bensì in quanto portatrici di determinate esigenze, valori, proiezioni ideali, beni e servizi fra loro irriducibili e connotate da una libertà e da una spontaneità difficilmente riconducibili ai "rigidi" canali di una selezione democratica per la rappresentanza. Cosicché la rappresentatività diviene un elemento centrale da considerare, in quanto capacità dei rappresentanti di farsi concretamente portatori di una realtà, dotata di connotati molto peculiari.

Occorre chiedersi, con precisione, quali siano i soggetti da rappresentare, quale sia la sede cui la rappresentanza è destinata, quali siano i limiti ed i poteri che caratterizzano il rappresentante. La complessità dell'operazione è aumentata dalla compresenza, nella categoria di riferimento, di una pluralità di soggetti che sono connotati da una gamma piuttosto ampia di caratteristiche tali da rendere estremamente difficile la costruzione di



forme di rappresentanza unitaria. Se la prima e più ovvia linea discretiva – di natura giuridica – è data dalla iscrizione o meno nel registro istituito ai sensi dell'art.6 della legge quadro 266/1991, altre discendono invece da condizioni di fatto: il numero dei volontari, i destinatari, l'ambito nel quale l'associazione si trova ad operare, etc.

L'intreccio è reso ancora più complesso dal fatto che la rappresentanza delle organizzazioni volontariato è, indubbiamente, una **rappresentanza di secondo livello**, ovvero una rappresentanza che si colloca a valle di un processo rappresentativo che ha origine e sviluppo dentro ciascuna singola associazione.

Il problema della costruzione della rappresentanza e, dunque, della rappresentatività, richiama la necessità di individuare anzitutto le regole per la rappresentanza così da costruire un tessuto connettivo che leghi tra loro rappresentanti e rappresentati. Ad esempio, **chi sceglie la rappresentanza?** Analizzando i metodi di scelta dei rappresentanti del volontariato negli organi di rappresentanza istituiti dagli Statuti regionali salta agli occhi il caso toscano: è infatti l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale a designare la scelta definitiva (seppur basata su una lista di candidati predisposta dalle associazioni) del soggetto depositario della rappresentanza del settore all'interno della Conferenza Permanente delle Autonomie Locali.

Rappresentatività ed autorevolezza delle diverse organizzazioni e delle diverse sedi di partecipazione sono concetti che si richiamano a vicenda. L'autorevolezza si articola in più direzioni: autorevolezza verso le realtà rappresentate, verso le istituzioni di governo, verso i cittadini e anche la pubblica opinione.

L'autorevolezza ce la riconosciamo, e ci viene riconosciuta: ce la riconosciamo con la serietà e qualità del proprio operare, dei pareri, delle proposte, dei rapporti, delle valutazioni espresse. Ce la riconosciamo per la capacità di comunicare e di far comprendere la propria funzione e le proprie attività, le posizioni assunte. Il difetto di comunicazione viene più volte lamentato sia dall'interno che dall'esterno degli organismi istituiti per la partecipazione e contiene il rischio di leggere i processi partecipativi come fini a loro stessi. L'autorevolezza ci viene anche riconosciuta dai vari interlocutori esterni, e in primis quelli istituzionali, nella misura in cui nei loro comportamenti esprimono attenzione e considerazione per i prodotti del lavoro di partecipazione.

In questi anni, complice la necessità di posizionare la sussidiarietà orizzontale e verticale nei diversi luoghi della politica (dall'istituzione regionale a quelle territoriali e locali), si sono moltiplicati i luoghi della partecipazione (Forum del Terzo Settore, consulte, tavoli di concertazione). E' allora importante che fra i vari luoghi e momenti di partecipazione e rappresentanza sociale, istituzionalizzata o autogestita si attivino **rapporti di informazione e scambio** per evitare di intralciarsi a vicenda e cercare piuttosto di trovare virtuose combinazioni di ruoli e di posizioni di merito.

La sfida è quella di realizzare forme di collaborazione operativa, di lavorare su progetti comuni con gli altri soggetti del territorio. Troppo grande è il rischio di operare "in ordine



sparso” secondo visioni particolari e con un’inadeguata forza rappresentativa nei confronti delle istituzioni con la conseguenza anche di subire i criteri di scelta discrezionali dei rappresentanti del volontariato da parte delle istituzioni pubbliche.

L’identità multipla del volontariato può trovare pertanto sintesi e rappresentanza nella rete che è l’alveo nel quale sviluppare attività e iniziative.

Pillole riassuntive 3

- ◆ La questione della rappresentanza è problematica: si teme di escludere, limitare, vincolare una partecipazione che invece all’origine si presenta il più ampia e allargata possibile, seguendo il principio universalistico del coinvolgimento di tutti.
- ◆ Quale dimensione delle autonomie sociali si intende considerare e privilegiare come criterio per la rappresentanza? la consistenza numerica delle diverse forme e tipi di organizzazioni? Oppure i loro campi di azione? O invece l’affinità di ispirazione o di orientamenti?
- ◆ Le organizzazioni di volontariato non hanno raggiunto la consapevolezza dell’importanza di rappresentarsi sistematicamente anche presso le istituzioni comunitarie.
- ◆ Il volontariato deve fare i conti con la sua diffusa autoreferenzialità affrontando un passaggio fondamentale: dall’essere portatore di voce sui bisogni dei singoli, al saper rappresentare insieme ad altri i problemi del territorio.
- ◆ Questo passaggio richiama questioni e difficoltà in merito al linguaggio della programmazione, che è diverso da quello tradizionale del volontariato, e alle competenze che diventano necessarie per potervi prendere parte.
- ◆ La rappresentanza delle organizzazioni volontariato è una rappresentanza di secondo livello, ovvero una rappresentanza che si colloca a valle di un processo rappresentativo che ha origine e sviluppo dentro ciascuna singola associazione. Cosicché la rappresentatività diviene un elemento centrale da considerare, in quanto capacità dei rappresentanti di farsi concretamente portatori di una realtà, dotata di connotati molto peculiari.
- ◆ Il problema della costruzione della rappresentanza e, dunque, della rappresentatività richiama la necessità di individuare le regole per la rappresentanza. Ad esempio, chi la sceglie?
- ◆ In questi anni si sono moltiplicati i luoghi della partecipazione (Forum del Terzo Settore, consulte, tavoli di concertazione). E’ allora importante che fra i vari luoghi e momenti di partecipazione e rappresentanza sociale, istituzionalizzata o autogestita si attivino rapporti di informazione e scambio per evitare di intralciarsi a vicenda e cercare piuttosto di trovare virtuose combinazioni di ruoli e di posizioni di merito.



Ipotesi di azioni Cesvot

A. Le reti di scopo

Se è vero che il volontariato richiede la necessità di costruire una rappresentanza unitaria è pur vero che le variabili da prendere in considerazione a questo fine costituiscono elementi di rilevante complessità. Costruire rappresentanza unitaria rispetto a dimensioni, appartenenze, campi di intervento, territorialità delle associazioni è impresa ardua.

Ecco allora che la rete di scopo, ossia un insieme di associazioni che nella diversità di grandezza, di specializzazione degli interventi, di dislocazione territoriale, di appartenenze, fa rete e quindi sintesi della rappresentanza, unendosi nella condivisione di uno scopo comune da perseguire.

OBIETTIVO

Il modello “rete di scopo” è interessante perché permette la costruzione di una rappresentanza unitaria mettendo in circolo esperienze, risorse umane e competenze che nessuna associazione, presa singolarmente, possiede. Inoltre è un modello che nasce dal basso: sono le associazioni che promuovono la rete per lavorare insieme ad un obiettivo piuttosto che riunirsi per rispondere a questa o quella chiamata istituzionale.

L’obiettivo dell’azione è appunto quello di sperimentare il supporto alla nascita di una rete di scopo, anche valorizzando le esperienze attualmente in essere.

SOGGETTI COINVOLTI

Cesvot può giocare un ruolo importantissimo in qualità di attivatore di reti di scopo: possiede infatti una rete di competenze notevole tale da permettere di ipotizzare sperimentazioni in ambiti e campi molto diversi, una vasta rete di esperienze locali da cui partire per nuove sperimentazioni e da ottimizzare, una rete infrastrutturale diffusa in tutte le provincie attraverso le sedi delle delegazioni.

SVILUPPI

Le esperienze in corso (Dopo di noi) e quelle in divenire (Immigrazione; Agricoltura Sociale) attestano l’interesse e l’esigenza delle associazioni per una simile forma intermedia di rappresentanza e testimoniano della necessità crescente delle associazioni di lavorare per obiettivi comuni.

In questo percorso Cesvot può sicuramente sostenere le reti di scopo nel tempo, proponendosi ad esempio come segreteria organizzativa, soggetto di progettazione di rete, centro di documentazione e ricerca tematica, contribuendo alla diffusione della conoscenza delle migliori pratiche.



B. Gli strumenti per la partecipazione

Uno degli elementi di criticità emersi dalla lettura comparativa delle ricerche è la difficoltà delle associazioni di possedere le conoscenze e competenze necessarie per una partecipazione consapevole.

OBIETTIVO

Obiettivo dell'azione è quello di fornire alle associazioni un set di strumenti minimi operativi che, partendo dalla pubblicazione già esistente per le SdS, può essere sviluppato ed evoluto in collaborazione con la Consulta Regionale del Volontariato e il Forum del Terzo Settore.

Accanto allo strumento cartaceo si può pensare anche ad un percorso formativo più o meno articolato sulle tecniche di partecipazione.

Una prima ipotesi di dettaglio degli argomenti da trattare può essere:

- Abc della partecipazione (scopi, cultura, strumenti)
- Gli organismi di partecipazione: CoPAS, Consulta Regionale del Volontariato
- Ruolo del Terzo Settore nella co-programmazione socio-sanitaria
- Profilo di Salute / PIS
- Ruolo del Comitato e della Consulta nel processo di programmazione
- Gestione tecnica dei tavoli settoriali (composizione, convocazione, verbali, gestione riunioni, ecc.)
- Strumenti operativi (materiali dalla SdS, materiali dai partecipanti, altri materiali...)
- Gestione della comunicazione (fra i partecipanti, con il Comitato e la Consulta, verso la SdS, ecc.)
- Prodotti (proposte, pareri, altri materiali)

TARGET/SOGGETTI COINVOLTI

L'azione si rivolge ai dirigenti delle associazioni coinvolte nei processi partecipativi

SVILUPPI

Cesvot potrebbe ottimizzare l'utilizzo dell'area FAD affiancando alla funzione espressamente formativa una funzione strumentale, facendone anche un luogo di deposito di materiali e contributi che andrebbero così a costituire il patrimonio comune a tutte le associazioni rispetto al tema "strumenti e tecniche di partecipazione".



C. Le regole della partecipazione

La partecipazione si configura come processo dinamico e ricorsivo (partecipa, programma, agisci, verifica). Ma perché possa funzionare, la partecipazione va definita rispetto a quelle che sono le regole che la guidano. E' così importante stabilire ed esplicitare queste regole senza le quali la partecipazione non può ritenersi efficace e l'effetto che ne deriva può essere opposto alle intenzioni, ossia la non-partecipazione.

OBIETTIVO

L'obiettivo dell'azione è di proporre un set di indicatori e/o di regole di partecipazione generali da "personalizzare" negli specifici contesti.

La partecipazione può produrre effetti positivi solo se rispettano alcuni requisiti di base, come ad es.:

- condivisione degli scopi e delle regole procedurali;
- esplicitazione chiara della relazione tra consultazione e decisioni prese, quindi l'uso che verrà fatto della consultazione;
- dichiarazione su se e eventualmente quanto siano negoziabili le decisioni;
- definizione del grado di conoscenza necessario per partecipare;
- predisposizione e diffusione del calendario della partecipazione con un congruo anticipo;
- argomentazione delle posizioni sostenute e critiche costruttive;
- dichiarazione delle fonti rispetto alle informazioni date.

Le regole della partecipazione dovrebbero costituire la base per definire il patto con i cittadini. Esse infatti hanno una valenza sia sul versante degli impegni delle amministrazioni (costruiscono fiducia) sia sul versante degli impegni dei cittadini (condividono la responsabilità).

TARGET/SOGGETTI COINVOLTI

L'azione si rivolge ai dirigenti delle associazioni, alla Consulta e Forum Terzo Settore

SVILUPPI

La proposta si connota per un elevato valore politico intrinseco.



D. La carta della rappresentanza

Utilissimo ma poco conosciuto, la Carta della Rappresentanza è uno strumento che tratta il tema della rappresentanza definendo ruoli e responsabilità sia del rappresentante che del rappresentato.

OBIETTIVO

L'obiettivo è di proporre un corso di formazione sulla conoscenza e i contenuti della carta della Rappresentanza attraverso il quale le associazioni acquisiscano le conoscenze per delegare la propria rappresentanza e allo stesso tempo le conoscenze sul come rappresentare gli altri. La formazione sull'argomento potrebbe essere presentata come evento a se stante o invece potrebbe essere inserita come modulo specifico all'interno di formazione già prevista.

TARGET/SOGGETTI COINVOLTI

L'azione si rivolge ai dirigenti delle associazioni.

SVILUPPI

Si potrebbe verificare se esistono dei modelli formativi elaborati ad hoc per la Carta della Rappresentanza (Celivo, CSVNET, Progetto Licurgo, ...) così da riutilizzarli anche in Toscana.

E. La rete degli Osservatori provinciali delle Politiche Sociali

Di sicuro interesse è il coinvolgimento della rete degli Osservatori Provinciali per le politiche sociali per attuare sperimentazioni sul territorio. In questo caso l'ipotesi di collaborazione ha come oggetto la "qualità" e "quantità" della partecipazione.

Peraltro il tema degli Osservatori Sociali è già oggetto di analisi condivisa con la Regione Toscana, in particolare rispetto agli ambiti di ricerca che, con questi, possono essere da Cevot condivisi.

OBIETTIVO

Quest'azione si pone come obiettivo il coinvolgimento degli Osservatori nella definizione di un sistema di indicatori di "qualità" e "quantità" di partecipazione con cui registrare/misurare/monitorare i processi partecipativi locali.

SOGGETTI COINVOLTI

In collaborazione con la Regione Cevot potrebbe costruire questo sistema di indicatori da validare poi sul territorio attraverso il coinvolgimento degli Osservatori ai quali proporre (magari attraverso convenzioni specifiche) di sperimentare sui territori gli schemi di misurazione e monitoraggio elaborati.



SVILUPPI

Quest'azione collocherebbe Cevot in una posizione strategica rispetto alle politiche del territorio: oltre che mettere in campo tutta una serie di alte competenze per l'elaborazione degli indicatori (e accreditarsi così come soggetti competenti presso la Regione) infatti, con la sua rete territoriale di delegazioni Cevot si configura come struttura diffusa in grado di presidiare i vari percorsi che sperimenta.

F. Il lavoro di rete

Il coinvolgimento del volontariato nella programmazione sociale ha portato con sé la necessità per le associazioni di lavorare sempre più in rete. Sono nate quindi ulteriori sinergie fra associazioni di volontariato, pubblica amministrazione, altri soggetti del Terzo Settore. Ma oggi, come rileva anche il prof. Salvini nella sua recente ricerca sulle reti del volontariato, una lettura dei bisogni puntuale ed una risposta ad essi efficace ed efficiente richiede alle associazioni di volontariato di allargare lo sguardo creando, ampliando e rafforzando reti che coinvolgano anche altri attori del territorio (es. categorie economiche, sindacati, privato profit, ecc.)

OBIETTIVO

Obiettivo dell'azione è di rendere le associazioni di volontariato maggiormente competenti e perciò maggiormente capaci di "fare rete".

SOGGETTI COINVOLTI

L'azione si rivolge ai dirigenti delle associazioni.

SVILUPPI

I nuovi scenari richiedono una visione strategica più ampia e la capacità di leggere il territorio in termini di mappatura dei soggetti presenti tra i quali individuare, di volta in volta, i possibili interlocutori e stringere alleanze.

Un'ipotesi di percorso formativo potrebbe riguardare le seguenti aree contenutistiche:

- Territorio e lavoro di rete
- Organizzare una rete
- Gestire le relazioni



Bibliografia

Addis P., Gori L., Mazzarella M., Pignatelli L. (a cura di) (2011). *Rapporto di ricerca. Il volontariato: rappresentanza e partecipazione negli ordinamenti italiano, francese e spagnolo*. Firenze: Cevot.

IRIS Idee e Reti per l'Impresa Sociale (2009). *I luoghi e gli attori della rappresentanza*. Firenze: Cevot.

Silvestri C., Aversa L. (2008). *Il ruolo dell'associazionismo nei nuovi assetti socio-sanitari della Toscana: studio in profondità della Società della Salute. Report finale*. Firenze: Agenzia Regionale di Sanità della Toscana.

Rossi E., Bartolini C., Innocenti I. (a cura di) (2006). *Progetto di ricerca. Il ruolo delle organizzazioni di volontariato nell'elaborazione dei Piani di Zona in Toscana. Rapporto finale*. Firenze: Cevot.

Tabò S., Capasso F. (a cura di) (2008). *La Carta della Rappresentanza*. Genova: Celivo.

Salvini A. (a cura di) (2011). *Le trasformazioni del volontariato in Toscana. 3° rapporto di indagine*. Firenze: Cevot.

Salvini A. (a cura di) (2012). *Le reti del volontariato in Toscana. Un'indagine in tre territori: Follonica, Garfagnana, Pistoia*. Firenze: Cevot.

Ciucci R. (a cura di) (in corso di svolgimento). *Il ruolo di advocacy delle organizzazioni di volontariato*. Firenze: Cevot

