

# **IL VOLONTARIATO RENDE ATTIVA LA SUSSIDIARIETA'. UN PERCORSO DI PARTECIPAZIONE ATTIVA ALLA REALIZZAZIONE DEL BENE COMUNE**

Verona, 28 novembre 2008

## **IL RUOLO DELLA SOCIETA' CIVILE E GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE ATTIVA**

**relazione di Renato Frisanco –**

ricercatore FEO- FIVOL, Fondazione Europa Occupazione e Volontariato

### **1. LO SVILUPPO DELLA SOCIETA' CIVILE**

La società civile viene definita come *«l'arena, fuori della famiglia, dallo Stato e dal mercato, dove le persone si associano per promuovere gli interessi comuni»*<sup>1</sup>.

In Italia la società civile ha avuto origine nel diciannovesimo secolo con il diffondersi delle iniziative civiche connesse alle iniziative della Chiesa e del nascente movimento operaio. Queste iniziative hanno dato vita ai moderni partiti politici, ai sindacati, alle cooperative, alle società di mutuo soccorso, alle opere pie, alle reti di organizzazioni di comunità e di volontariato<sup>2</sup>. Tali organizzazioni rispondevano direttamente ai bisogni della classe operaia, dei ceti contadini e dei più poveri e bisognosi di cure di cui reclamavano anche il riconoscimento dei diritti politici e sociali. In quell'epoca erano organizzazioni autonome e spesso in conflitto con lo Stato nazionale dell'era post-risorgimentale. Basti pensare alla pubblicizzazione forzata delle Opere Pie attuata con la legge Crispi del 1890. Le organizzazioni della società civile (OSC) ebbero tuttavia un ruolo rilevante fino all'ascesa del fascismo<sup>3</sup> e innervarono i partiti politici collegati al movimento operaio e cattolico che acquisirono uno spazio rilevante in Parlamento e nella società in generale.

Nel dopoguerra con la nascita della repubblica democratica una parte delle OSC si sono integrate nel nuovo Stato sovrapponendosi alle istituzioni democratiche.

A partire dalla metà degli anni '70 si ebbe una nuova ondata di organizzazioni della società civile rappresentata dallo sviluppo del "Terzo settore"<sup>4</sup> che emerge dopo

---

<sup>1</sup> Definizione mutuata da Civicus, World Alliance for Citizen Participation, un'organizzazione internazionale con sede principale a Johannesburg (sito web [www.civicus.org](http://www.civicus.org)) che ha recentemente promosso e coordinato una ricerca in più di 50 Paesi sul Civil society index. Cfr. il Rapporto per l'Italia a cura di Moro G. e Vannini I., *La società civile tra eredità e sfide*, Roma Rubettino Editore, 2008.

<sup>2</sup> Come, ad esempio, le Misericordie, le Pubbliche Assistenze, i gruppi vincenziani, la Croce Rossa.

<sup>3</sup> La dittatura fascista irrigimentò e controllò le OSC attraverso la "Camera dei Fasci e delle Corporazioni".

<sup>4</sup> Il Terzo settore costituisce una galassia quantitativamente rilevante e piuttosto differenziata al suo interno per tipi e forme giuridiche diverse. Esse hanno in comune il fatto di essere organizzazioni private che operano senza scopo di lucro per realizzare una finalità di utilità sociale o prettamente solidaristica, in vari settori di intervento. Tutte concorrono a promuovere la partecipazione diretta dei cittadini, ad ampliarne le specifiche attività, a produrre servizi e a redistribuire risorse.

le delusioni della stagione politica post-'68 e l'eclissi della partecipazione nei partiti politici che si ebbe negli anni '80. In questo periodo si produsse una scissione tra società civile e partiti perché, da una parte, le organizzazioni dei cittadini rivendicano assoluta autonomia dai partiti e, dall'altra, questi diventano sempre più parte dello Stato e da questo legittimati<sup>5</sup>.

La crescita più recente delle OSC è connessa al crescente impegno nel sociale a fronte di una crisi di legittimità del *Welfare State* e della riduzione della spesa pubblica e alle conseguenti riforme che aprirono spazi di intervento e di partecipazione per le forme organizzate della società civile. In pratica lo sviluppo della società civile fa seguito al superamento del sistema diadico, costituito dal Mercato e dallo Stato, non più in grado di soddisfare tutti i bisogni e le istanze emergenti da una società che si andava articolando. Una società civile più ricca e differenziata, e quindi complessa, in ragione della crescita dei ceti medi con forte spinta partecipativa e conseguente richiesta di una migliore qualità della vita, anche rispetto ai temi dell'ambiente e della cultura.

In questo nuovo scenario si è assistito ad un processo - presente in tutti i sistemi europei - di emersione o riproposizione di forme organizzative e giuridiche promosse dalla società civile. Alcune di esse esistevano già nel nostro Paese, ma con una diversa consapevolezza circa il proprio ruolo politico e culturale, come il volontariato e l'associazionismo.

L'evoluzione o la nascita di nuovi soggetti, diversamente caratterizzati, è conseguenza diretta del mutare dei bisogni e delle aspettative dei cittadini in funzione di una migliore qualità della vita (servizi sociali e sanitari più vicini ai cittadini, ambiente, consumi, educazione permanente, protezione civile). Segnala altresì un cambiamento significativo nel rapporto tra Stato e cittadini, questi ultimi sempre più in grado di partecipare, di organizzarsi per rispondere ai bisogni e occuparsi dell'«interesse generale», di operare sul territorio. Tutto ciò ha determinato processi di innovazione sociale che si è tradotta in alcuni casi in innovazione organizzativa, come attesta la nascita della forma giuridica di cooperativa di solidarietà sociale, poi definita cooperativa sociale.

---

<sup>5</sup> “Attualmente il potere dei partiti è più legato al controllo delle risorse dello Stato e alla gestione delle istituzioni pubbliche, dal livello nazionale a quello locale, piuttosto che alla loro presenza attiva nelle dinamiche della società civile e ad un forte legame di fiducia con i cittadini”, cfr., di Moro G. e Vannini I., *La società civile tra eredità e sfide*, op. cit., pag. 55.

## 2. LE ORGANIZZAZIONI DEI CITTADINI NEL NUOVO SISTEMA DI WELFARE

Lo sviluppo impetuoso del *nonprofit*, si accompagna gradualmente in Italia ad un orientamento che attribuisce alle sue varie componenti, un ruolo decisivo nella realizzazione del sistema di Welfare. La copiosa legislazione attesta un processo di regolazione istituzionale finalizzato a conferire i riconoscimenti giuridici necessari alle organizzazioni *nonprofit* per svolgere attività di servizio, per attribuire loro alcuni benefici fiscali, per individuare con maggior precisione le forme e i canali del sostegno finanziario (dello Stato e non solo) e per considerarle via via non solo come attori complementari ma anche come autori e quindi negoziatori di politiche sociali.

Importanti sono anche le leggi che determinano profondi cambiamenti nel rapporto tra Stato e autonomie locali e tra autonomie locali e cittadini con le loro organizzazioni.<sup>6</sup> Si configura un nuovo sistema politico-organizzativo (dalla eleggibilità diretta dei sindaci alla riforma della Costituzione) e di Welfare, del quale i principi cardine sono la *dislocazione delle competenze e delle decisioni di spesa verso il territorio e la concezione di un sistema integrato di servizi e interventi* a cui concorrono tutti gli attori di un territorio<sup>7</sup>. Sono le leggi che riformano le competenze istituzionali sulla base del principio della sussidiarietà verticale e orizzontale. Ciò ha comportato una reale democratizzazione dello Stato, segnando il passaggio da un sistema centralizzato e burocratico ad un sistema decentrato e partecipato.

Nella sanità l'orientamento a considerare il volontariato una risorsa - dopo la L. 833/1978 - è stato ribadito e legittimato con il Decreto L.vo 502/92 che prevede forme di partecipazione delle organizzazioni dei cittadini impegnate nella tutela del diritto alla salute alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale. Tale impostazione è stata ribadita dal D.Lgs n. 229/99 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale) affermando una piena legittimazione dei cittadini a intervenire, a definire le scelte e a verificare i risultati della sanità pubblica. Anche la L. 285/97<sup>8</sup> nel sociale ha aperto la possibilità al volontariato di partecipare alla progettazione integrata aprendo laboratori di concertazione e di coprogettazione con gli Enti locali in modo diffuso nel Paese.

Lo stesso disegno riformatore intervenuto a promuovere un "sistema integrato di servizi e interventi sociali" - con la legge 328/00 - va nella direzione della corresponsabilizzazione delle forze del volontariato e del terzo settore in tutti i momenti decisionali, soprattutto locali, inerenti le politiche sociali, configurando un sistema di Welfare locale solidaristico. Il Piano di Zona è lo strumento di

---

<sup>6</sup> Il processo di riforma avviato nel 1990 con la legge 142 (ordinamento delle autonomie locali) e la L. 241/90 (meglio conosciuta come legge sulla trasparenza) ha trovato compimento, prima, con il "pacchetto" di leggi Bassanini (L. 59/1997, legge delega per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali, L. 127/97 che traduce i principi della legge n. 59 e li articola nel comparto Regioni-EE.LL.; D.Lgs 112/98 con il quale vengono trasferite le funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali) poi, con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001).

<sup>7</sup> Tali principi cardine 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

<sup>8</sup> Legge 28 agosto 1997, n. 285, "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

programmazione che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato, in grado di coordinarsi e di essere rappresentato avendo una visione non particolare e frammentata dei problemi e dei bisogni. E' questa l'affermazione indiscutibile della pari dignità delle organizzazioni di volontariato chiamate ad essere *partner* degli enti pubblici.

Infine, l'art. 118, ultimo comma della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>9</sup>, rinforza e ribadisce ulteriormente, dopo la L. 266, l'importanza dell'azione dei cittadini affermando sostanzialmente che il perseguimento dell'«interesse generale» non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche. Lo Stato, nelle sue articolazioni, non solo riconosce questa sfera di autonomia e le realtà organizzative che nascono dall'iniziativa dei cittadini, ma le aiuta ad esprimersi, potendo così realizzare meglio le proprie finalità pubbliche. È questa la legittimazione assoluta e definitiva dell'apporto originale e autonomo dei cittadini alla costruzione di un *Welfare mix*, a responsabilità diffusa e calato nel territorio comunitario, vicino alla vita e al destino delle persone.

### 3. IL VOLONTARIATO COME EPIFENOMENO DI PARTECIPAZIONE

**Volontariato e partecipazione** costituiscono un binomio indissolubile<sup>10</sup>. 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;
- 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.

---

<sup>9</sup> “Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà”.

<sup>10</sup> 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.

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

In questa ottica l'organizzazione di volontariato da soggetto sussidiato diventa sussidiario e *da fornitore di un servizio* ad essa affidato o delegato diviene *partner* dell'istituzione pubblica. Quindi da un rapporto asimmetrico in cui il Pubblico dice all'OdV cosa essa 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 per il volontariato organizzato di "servire due padroni"<sup>11</sup>: interpretare e rappresentare le istanze delle persone o della comunità e gestire insieme al servizio un sempre più complesso rapporto con l'amministrazione contraente attraverso convenzioni. Ciò significa, per i due contraenti, sedersi ad un tavolo e stabilire come soddisfare meglio i bisogni dei cittadini e della comunità condividendo conoscenze, idee e risorse. Si decide insieme quale tipo di servizio fare secondo una progettazione condivisa. Così *partecipare in una logica della sussidiarietà* per una OdV non significa fare progetti per incamerare finanziamenti ma fare progetti per trovare il consenso delle Amministrazioni pubbliche su un bisogno nuovo da affrontare, per sperimentare un servizio o per valutare con strumenti adeguati l'operato di un servizio.

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 per l'assonanza dei suoi basilari cardini valoriali con le coordinate direzionali del volontariato. Essi sono:

- la **centralità della persona** 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 **essenzialmente preventivi e promozionali** e non limitate da approcci settoriali, 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 partecipato<sup>12</sup> ed è

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Cfr., di G. Marcon, *Come fare politica senza entrare in un partito*, Milano, Feltrinelli Editore, 2005, pp. 42-45.

prevista nell'elaborazione del 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).

#### 4. VOLONTARIATO COME PRATICA E SCUOLA DI SUSSIDIARIETA'

Il volontariato rappresenta nella sua autentica espressione un'esperienza vitale di partecipazione, dunque di cittadinanza attiva e risponde ad una domanda di democrazia diffusa<sup>13</sup>. In tal modo la sussidiarietà è «una nuova forma di esercizio della sovranità popolare che completa le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa»<sup>14</sup>.

Il volontariato è da sempre attore e alimentatore di sussidiarietà così come concepita dall'art. 18 ultimo comma della riforma del titolo V della Costituzione. Si può parlare infatti di una valenza plurima del volontariato nel concetto e nella pratica della sussidiarietà, in quanto è per sua natura:

- a) *un soggetto che interviene direttamente e autonomamente* sui bisogni e i problemi della comunità, per la sua capacità di essere vicino alla domanda e alle istanze della società civile e pronto a rispondervi sia in termini di tutela che in termini di servizi. E' questo il primo requisito di valore del volontariato, quello di vivere in presa diretta con la realtà dei bisogni di cui è antenna indispensabile, giustificando anche solo per questo la sua autorevole presenza ai Tavoli della programmazione e della progettazione;
- b) *un soggetto attivatore della partecipazione dei cittadini*, perché se i cittadini non si attivano il principio della sussidiarietà rimane una bella intenzione. E' quindi un fenomeno *costitutivo del capitale sociale* nella sua funzione di ponte tra cittadini e istituzioni e nella misura in cui promuove la solidarietà, la partecipazione responsabile, l'*empowerment* delle persone. Non è un caso che nella Carta dei Valori del Volontariato si affermi che il volontariato è «*pratica di sussidiarietà*», in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di autoorganizzazione dei cittadini. Per il volontariato la partecipazione diretta dei cittadini, così come l'organizzazione di tale partecipazione, non è solo il mezzo per il raggiungimento di un fine di solidarietà, ma è anche un traguardo;
- c) *un soggetto che rappresenta la cultura dell'interesse generale e ne rende possibile il perseguimento*; non basta che i cittadini partecipino e che agiscano prendendo

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Cfr. artt. 1 della “Carta della Sussidiarietà” presentata alla prima Convenzione nazionale della sussidiarietà da Cittadinanzattiva, Roma 12 marzo 2004.

delle iniziative concrete, ma è necessario che lo facciano per conto di un interesse generale. Chi stabilisce che si sta perseguendo l'interesse generale? Il volontario e l'organizzazione di volontariato (d'ora innanzi OdV) sono i più vicini interpreti dell'«interesse generale» perché operano a esclusivi fini di solidarietà; la sussidiarietà è quindi inscindibile dalla solidarietà. Per questo nel documento di Cittadinanzattiva si parla di “libertà solidale”; chi opera, realizza un vantaggio anche - se non soprattutto - per gli altri;

- d) *una forma di cittadinanza attiva che applica il principio di responsabilità*. La motivazione ad operare non deriva tanto da un generico altruismo nei confronti degli altri quanto dal riconoscere elementi di interesse comune per cui vale la pena costruire relazioni, preservare e arricchire “beni comuni”. Ad esempio, quando una organizzazione di volontariato interviene sulla sofferenza di persone si interroga sul bene comune della salute, difende la salute di tutti. E opera in un rapporto di reciprocità con gli altri soggetti. Si viene così ad ampliare lo spettro delle motivazioni all'agire pro-sociale in cui le istanze partecipativa, realizzativa e di senso si intersecano e si rafforzano. Questo significa anche promuovere coesione sociale.

In ordine a questa consapevolezza ne conseguono almeno quattro attenzioni da parte del volontariato:

- la *funzione educativa*, con la diffusione della cultura della solidarietà e la cittadinanza attiva, funzione che è oggi quella più importante per il volontariato e richiede ad esso l'esercizio del “saper essere”, della propria testimonianza e militanza attiva. Ecco perché serve la gratuità, la cultura del dono. Il volontariato diviene così il mezzo indispensabile per il raggiungimento del fine: maggiore giustizia sociale, migliore qualità della vita dei cittadini, ampia partecipazione diretta e attiva;

- la *funzione culturale e politica* al fine di incidere sui processi sociali attrezzandosi per esercitare una funzione di governo (saper leggere un bilancio, progettare dei servizi, monitorare i bisogni, verificare gli esiti...) e non solo di *advocacy* o di gestione; esso diviene attivatore anche della responsabilità pubblica;

- la *funzione di mediazione*; il volontariato in quanto *medium* o canale di cittadinanza attiva, non può più accontentarsi di essere solo la “voce di chi non ha voce”, ma deve “*dare voce a chi non ha voce*”, aiutando tutti i cittadini, a cominciare dai più deboli, ad acquisire mezzi espressivi e potere di partecipazione e di decisione<sup>15</sup>. Per cui più che fare qualcosa per i soggetti in stato di bisogno, di disagio o di rischio, li aiuta ad essere protagonisti della loro storia e della storia di tutti. Chi opera nella sussidiarietà facilita l'autosviluppo di chi viene aiutato sollecitandone le risorse intrinseche e le potenzialità e solo in tal modo viene

---

<sup>15</sup> Ad esempio, se siamo una OdV di familiari di malati di mente, di disabili o di tossicodipendenti non possiamo più accontentarci di rappresentare e tutelare i nostri parenti malati di mente, disabili o tossicodipendenti, ma dobbiamo aiutarli affinché gli essi stessi si aggregino, si organizzino, facciano auto-aiuto, valutino la qualità dei servizi che ricevono ('qualità percepita'), perché partecipare a tali processi è 'terapeutico', umanizzante e significa stare dentro la cittadinanza.

superato l'approccio assistenziale per quello animativo e promozionale (cooperazione allo sviluppo);

- la *funzione di animazione*: il volontariato non può sottrarsi al *compito di coinvolgere l'intera società*, di chiamare a raccolta tutti i cittadini, al fine di risvegliare consapevolezza circa temi e problemi inducendo processi virtuosi di partecipazione e quindi di cambiamento nei comportamenti di singoli, gruppi e istituzioni<sup>16</sup>. In questo senso la sussidiarietà si propone come una strategia che «fa dell'apprendimento e dell'autoresponsabilità di ciascun individuo la chiave di una trasformazione sociale e politica possibile»<sup>17</sup>.

## 5. FORME E STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE: ALCUNI DATI

Vi è poi la funzione di partecipazione sancita dalla L. 328/2000. Quali sono le modalità concrete di esercizio della partecipazione alla programmazione, progettazione e valutazione alla politiche sociali e quale tra di esse risponde allo spirito e alla lettera della legge di riforma? Nella prassi dei rapporti tra OdV e Amministrazioni pubbliche possiamo identificare almeno **tre modalità riconoscibili di partecipazione**<sup>18</sup>:

- 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 organizzato<sup>19</sup>. 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*.

La forma-strumento di partecipazione prevalente del volontariato alla decisionalità pubblica in tema di politiche sociali è la **Consulta del Volontariato**, organismo

---

<sup>16</sup> E' infatti strategico parlare ai cittadini perché siano consapevoli dei problemi e delle potenzialità nella soluzione degli stessi affinché partecipino alla vita sociale e contribuiscano al suo cambiamento.

<sup>17</sup> Cotturri G., *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001

<sup>18</sup> Cfr. al riguardo, E. Ranci Ortigosa, *La pratica della sussidiarietà. Un'analisi della situazione*, in Lavoro Welfare, luglio-agosto 2004, pp. 42-53.

<sup>19</sup> I criteri di appartenenza a tale organismo non sempre sono trasparenti e realmente in grado di garantirne la rappresentatività rispetto alle OdV.



promosso e realizzato, soprattutto negli anni '90. Nell'indagine FIVOL 2004<sup>20</sup> risultava che solo una minoranza tra i Comuni capoluogo e quelli con un'ampiezza demografica superiore ai 10 mila abitanti (138 comuni esaminati) aveva 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 delle OdV nelle Consulte supera quella nei coordinamenti del volontariato: 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 fornito un contributo all'elaborazione dei Piani di Zona, esperienza realizzata dal 16,4% delle unità laziali esaminate. Si è evidenziato anche che il 23% delle OdV che hanno partecipato all'elaborazione del Piano di Zona non fanno parte di 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 che coinvolgono il volontariato (55%). Si tratta, comunque, di pareri consultivi e quasi mai obbligatori (5%) né vincolanti.

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 (commissioni miste consultive). 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%).

La L. 328, peraltro, mette in discussione e supera le precedenti forme di partecipazione delle organizzazioni di volontariato e di terzo settore all'elaborazione delle politiche sociali prevedendo tavoli di concertazione, di progettazione e di valutazione. L'art. 19 della L. 328, espressamente dedicato ai Piani di zona, prevede in più punti la partecipazione dei soggetti del Terzo settore e del volontariato. Lo stato di avanzamento dei sistemi regionali e locali della riforma di Welfare introdotta con la L. 328 - come recenti indagini documentano<sup>21</sup> - segnala situazioni molto diversificate, dipendenti da storie, culture organizzative e gestionali non omogenee per cui l'attuale diversificazione rivela "velocità diverse" nell'attuazione dei principi e delle pratiche di partecipazione.

---

<sup>20</sup> L'indagine FIVOL 2004 su "Enti Locali e volontariato: quale rapporto?" Cfr. di Frisanco R., *Enti locali e organizzazioni di volontariato: la rilevazione sugli assessorati alle politiche sociali*, in (a cura di) Gastaldi E., Mariotti L., *Modello di cittadinanza*, Roma. Fondazione Italiana per il Volontariato, 2005.

<sup>21</sup> Cfr., *L'attuazione della riforma del Welfare locale*. Rapporto di ricerca e monografie regionali. Roma, FORMEZ, 2003.

Nel 2005 il 62% dei 138 Comuni maggiori avevano reso operativi i tavoli alti della concertazione, in cui le decisioni congiunte riguardano l'individuazione dei bisogni, la selezione delle priorità, la progettazione e la valutazione degli interventi, l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili. In misura di poco inferiore i Comuni capoluogo hanno attivato i tavoli della coprogettazione di specifici servizi. Meno applicata alle politiche sociali è la cultura della valutazione che è intrinsecamente connessa e sequenziale alla funzione programmatoria. Per ora i tavoli per la verifica degli obiettivi di programmazione e il controllo di gestione riguardano una minoranza di realtà.

Siamo davanti ad una sfida epocale per le forze della società civile e del volontariato a cui, in particolare, si chiede non solo di essere autentico e ispirato ai suoi tradizionali valori, ma anche *partner* competente in grado di svolgere una funzione pubblica diretta, di esercitare finalmente un “ruolo politico” riconosciuto, senza doversi sostituire all'istituzione né accettare deleghe nella gestione dei servizi e di suscitare l'*empowerment* dei cittadini e la loro diretta partecipazione (ad es. nella valutazione della qualità percepita). Ciò richiede al volontariato competenze e strumenti di governo oltre che di gestione perché più che a “fare” (ruolo esecutivo) è chiamato ad “agire” come attore consapevole e orientato al cambiamento nella sua funzione di soggetto di raccordo tra bisogno-domanda e il sistema dei servizi, realizzando interventi “leggeri”<sup>22</sup> di ascolto, orientamento, accoglienza, accompagnamento e condivisione, operando da reale filtro delle opportunità esistenti. Ciò lo pone in condizione di non perdere radicamento e capacità di lettura dei bisogni, proporre e progettare interventi e servizi mancanti o di farsi carico di sperimentazioni o realizzazioni non ancora inserite nella programmazione ordinaria.

---

<sup>22</sup> Ovvero a bassa complessità organizzativa e sostenibilità finanziaria, non certo meno impegnativi e importanti.