



**PARTECIPAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO
ALLA PROGRAMMAZIONE LOCALE DELLE POLITICHE SOCIALI
PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI ZONA
NELLA PROVINCIA DI TARANTO**

Rapporto di ricerca

I N D I C E

1. VOLONTARIATO E PARTECIPAZIONE	
Premessa	pag. 2
1.1. Funzioni del Volontariato ed evoluzione del Welfare	2
1.2. Modalità di partecipazione e loro attuazione	4
1.3. Partecipazione delle OdV all'elaborazione dei Piani di Zona	5
2. LA RICERCA IN PROVINCIA DI TARANTO	
Premessa metodologica	7
2.1. RISULTATI DEL FOCUS GROUP	8
2.2. INTERVISTE AI REFERENTI ISTITUZIONALI	10
2.2.1. Premessa metodologica	10
2.2.2. Descrizione di un'esperienza	10
2.2.3. Aspetti positivi del processo di programmazione realizzato	11
2.2.4. Criticità del processo	12
2.2.5. Modalità utilizzate per la gestione del processo di programmazione partecipata	13
2.2.6. Valutazione della partecipazione del privato sociale al processo di programmazione	14
2.2.7. Valutazione del contributo delle OdV al processo di programmazione	15
2.2.8. Quale rapporto pubblica amministrazione/volontariato nel prossimi ciclo della programmazione?	15
2.3. INTERVISTE AI PRESIDENTI DELLE ODV	17
2.3.1. Premessa metodologica	17
2.3.2. Caratteristiche delle organizzazioni partecipanti	17
2.3.3. Rapporto con le Amministrazioni pubbliche e partecipazione	18
2.3.4. Preparazione del Piano di Zona	19
2.3.5. Organizzazione della partecipazione e rappresentanza delle OdV	20
2.3.6. Apporto del volontariato al Piano	20
2.3.7. Attuazione del Piano	21
2.3.8. Valutazioni in merito alla partecipazione	21
2.3.9. Regole e strumenti per le prossime elaborazioni di Piano	24
3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	26
Allegato: Elenco delle OdV che hanno partecipato alla ricerca	29

1. VOLONTARIATO E PARTECIPAZIONE

Premessa

Il tema della partecipazione del volontariato alle politiche di Welfare allargato e quello connesso della sua rappresentanza non hanno molta letteratura, né sono ancora molto dibattuti nei convegni del volontariato e, soprattutto, non ancora specificatamente esplorati dalla ricerca empirica.

Tuttavia sono oggi avvertiti in tutta la loro importanza, sia a livello delle sedi nazionali della rappresentanza che a livello locale dove le organizzazioni di volontariato (d'ora innanzi OdV) si confrontano con nuovi istituti della partecipazione previsti dalla L. 328/2000. Non vi è sull'argomento ancora pensiero comune né riflessione sistematica. Siamo in una fase di "lavori in corso", di sperimentazione di prassi partecipative su cui è importante che tutti i soggetti del mondo del volontariato investano in termini di informazione, sensibilizzazione e formazione.

Sono altresì temi che richiamano il significato e la direzione del rapporto del volontariato con le Amministrazioni Pubbliche e con le altre forze del Terzo Settore e quindi l'identità stessa del volontariato nonché la sua valenza di soggetto di cambiamento sociale. Volontariato e partecipazione costituiscono un binomio indissolubile. Il volontariato è epifenomeno e strumento di partecipazione¹.

1.1. Funzioni del Volontariato ed evoluzione del Welfare

Se andiamo a definire la missione del Volontariato oggi, oltre a quella di **promuovere e sollecitare il protagonismo dei cittadini** nella partecipazione diretta e informata alla cosa pubblica per l'«interesse generale», vi è 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, non può sottrarsi ad un ruolo di partecipazione diretta alla programmazione, alla concertazione e alla progettazione, nonché alla valutazione delle politiche sociali del territorio.

Guardando allo sviluppo della Partecipazione vediamo come essa sia connessa alla **modernizzazione delle politiche di Welfare**, processo iniziato nella seconda metà degli anni '70 con il DPR 616/1977 che ha inaugurato la stagione della territorializzazione dei servizi e completatosi con la fitta legislazione della fine del secolo scorso. Ciò ha comportato una reale democratizzazione dello Stato, segnando il passaggio da un sistema centralizzato e burocratico ad un sistema decentrato e partecipato.

¹ 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.

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

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

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

L'OdV *da fornitore di un servizio* ad essa affidato o delegato diviene, in questa ottica, *partner* dell'istituzione pubblica. Quindi da un rapporto asimmetrico in cui il Pubblico dice all'OdV cosa deve fare si passa ad una "mutua collaborazione" (superando anche il "mutuo accomodamento" che richiama una intesa centrata sulla reciproca convenienza tra i due contraenti). Il volontariato evita così il rischio di "servire due padroni"²: interpretare e rappresentare le istanze delle persone e gestire insieme al servizio un sempre più complesso rapporto con l'amministrazione contraente attraverso convenzioni. Ciò comporta sedersi ad un tavolo e studiare insieme come soddisfare meglio i bisogni condividendo conoscenze, idee e risorse. Si decide insieme quale tipo di servizio fare secondo una progettazione condivisa³.

L'esercizio della partecipazione è anche un antidoto alla "istituzionalizzazione" (dipendenza operativa e/o finanziaria dal Pubblico), burocratizzazione (elevati livelli di formalizzazione delle attività e delle procedure) e "isomorfismo" per cui il volontariato si fa *pubblico* piuttosto che svolgere una *funzione pubblica* con autonomia di proposta e di azione oppure assume le caratteristiche organizzative di un'impresa sociale.

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

- la **centralità della persona** (la "bussola" del volontariato) che significa garantire i diritti di cittadinanza, ma anche coinvolgere gli stessi cittadini all'organizzazione dei servizi;
- il **carattere partecipativo** degli attori comunitari, perché nessun soggetto pubblico o privato è in grado di esaurire tutte le risposte ai bisogni dei

² 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.

³ Così *partecipare* per una OdV significa non andare a cercare finanziamenti per fare progetti ma fare progetti per trovare il consenso delle Amministrazioni pubbliche su un bisogno nuovo da affrontare, per sperimentare un servizio o valutare con strumenti adeguati l'operato di un servizio pubblico, denunciando eventuali inefficienze.

cittadini ma tutti concorrono, offrono aiuto, provvedono ad un rinforzo, ad un sussidio dentro una programmazione condivisa e concertata;

- la concezione delle **politiche sociali** non ridotte a interventi curativi e riparativi dei guasti sociali, ma **intese in termini essenzialmente preventivi e promozionali** superando il più possibile un approccio settoriale a vantaggio di una visione globale e integrata delle stesse;
- la **qualità** come paradigma di valore e criterio di valutazione generale degli erogatori (*input* del sistema), delle prestazioni e modalità di realizzazione (*output* e “processo” del sistema) e degli esiti (*outcome*).

1.2. Modalità di partecipazione e loro attuazione

La partecipazione è 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 anche un ruolo specifico rispetto agli altri soggetti non lucrativi. Esso consiste nella realizzazione di progetti innovativi e sperimentali, tali cioè che una volta provata la loro validità vengono affidati a soggetti che possono svolgerli in modo continuativo e professionale (cooperative o imprese sociali). Tale progettualità potrebbe agganciarsi a quella messa a bando dai CSV per rafforzare l'azione di sistema del volontariato sullo specifico territorio.

Quali sono le modalità concrete di esercizio della partecipazione e quale tra di esse risponde allo spirito e alla lettera della L. 328? Nella prassi dei rapporti tra OdV e Amministrazioni pubbliche possiamo identificare almeno **tre modalità riconoscibili di partecipazione**⁴:

- 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 organizzato⁵. 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

⁴ Cfr. al riguardo, E. Ranci Ortigosa, *La pratica della sussidiarietà. Un'analisi della situazione*, in Lavoro Welfare, luglio-agosto 2004, pp. 42-53.

⁵ I criteri di appartenenza a tale organismo non sempre sono trasparenti e realmente in grado di garantirne la rappresentatività rispetto alle OdV.

volta messe in campo o realizzate. È questa la “programmazione partecipata” che risponde ad una logica di *governance*. Una forma di partecipazione di questo tipo si è avuta in applicazione della L. 285/’97, sia pure limitata al solo campo di intervento dei minori e adolescenti a rischio;

La forma di partecipazione prevalente del volontariato alla decisionalità pubblica in tema di politiche sociali è la seconda. Trova attuazione attraverso la **Consulta del Volontariato**, organismo promosso e realizzato, soprattutto negli anni ’90. Nell’indagine FIVOL 2004⁶ risultava che solo una minoranza di Comuni capoluogo e con un’ampiezza demografica superiore ai 10 mila abitanti 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 risultava che la partecipazione alle Consulte superava quella ai coordinamenti: il 41,4% delle OdV partecipavano alle prime e il 27,1% ai secondi.

Delle 403 OdV esaminate nel Lazio, il 25,5% delle unità che facevano parte di Consulte del volontariato aveva anche partecipato all’elaborazione dei Piani di Zona, esperienza realizzata dal 16,4% delle unità laziali esaminate. Si è evidenziato anche che il 23% delle OdV che avevano partecipato all’elaborazione del Piano di Zona non facevano 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%). 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. 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, erano attive nella maggioranza dei Comuni capoluogo (51,2%).

1.3. Partecipazione delle OdV all’elaborazione dei Piani di Zona

La L. 328/’00 introduce il Piano di Zona che è lo strumento di programmazione locale che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato. Tale legge supera le precedenti forme di partecipazione consultiva all’elaborazione delle politiche sociali da parte delle organizzazioni di volontariato e di terzo settore, per ribadire la compartecipazione alle decisioni in *pari dignità* con le Amministrazioni pubbliche, a

⁶ L’indagine FIVOL 2004 su “Enti Locali e volontariato: quale rapporto?” ha coinvolto 138 Comuni. Cfr., prima sintesi della ricerca di R. Frisanco, *Enti locali e organizzazioni di volontariato: la rilevazione sugli assessorati alle politiche sociali*, in (a cura di) E. Gastaldi, L. Mariotti, *Modello di cittadinanza*, Roma. Fondazione Italiana per il Volontariato, 2005.

cui spetta la titolarità della programmazione in qualità di garanti ultime delle risposte ai bisogni-diritti dei cittadini.

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

Anche l'indagine ISFOL 2006⁷ condotta su 83 OdV, coinvolte nell'elaborazione di Piani di Zona di sei diverse realtà geografiche del Paese, attesta che il livello di partecipazione delle OdV sembra caratterizzarsi per un profilo piuttosto formale. Ad esse è richiesta una massiccia collaborazione nelle fasi interlocutorie, quelle, ad esempio, della mappatura dei problemi e dei bisogni. Tale coinvolgimento si dirada abbastanza nel momento in cui si passa a "fasi di produzione" del lavoro di *partnership*. Ciò che viene richiesto al volontariato è in buona sostanza di attingere al proprio patrimonio di conoscenze degli utenti dei servizi e di trasferirlo nell'ambito del processo di programmazione affinché essa sia più aderente ai reali bisogni della cittadinanza e contribuisca a fornire risposte adeguate. I rappresentanti delle OdV sono considerati niente altro che "testimoni privilegiati" della realtà che osservano. In ombra è tutta l'area decisionale relativa alla scelta delle priorità e degli interventi.

Vi è in definitiva, salvo rare eccezioni, un **problema di qualità effettiva dei percorsi di collaborazione, di strumenti propri della partecipazione e di posizionamento strategico del volontariato** rispetto alla effettiva decisionalità nell'elaborazione dei Piani di Zona. I dati sono al riguardo eloquenti: 92 OdV su 100 partecipano alla fase di preparazione del Piano di Zona per l'individuazione dei bisogni e dei problemi; 57 su 100 sono quelle che intervengono nella proposta circa priorità e interventi; 27 su 100 partecipano alla redazione dei documenti elaborativi ma solo il 10,5% delle OdV siede ai tavoli decisionali dove tali documenti vengono approvati e comunque non più di 14 unità su 100 hanno la percezione di aver dato un contributo elaborativo importante o determinante. Siamo ancora agli albori di una effettiva partecipazione e, come osservano i ricercatori ISFOL, il ruolo del volontariato nella partecipazione «è assimilabile ad un cantiere di cui si vedono le fondamenta, ma si può solo immaginare la struttura. Il perché della fatica con la quale le OdV si vanno integrando all'interno del processo della pianificazione territoriale, fatte salve le specificità regionali di attuazione, sembra potersi ricollegare ad entrambi i soggetti partecipanti⁸».

⁷ Cfr. ISFOL, *Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione: indagine pilota sul volontariato*, Roma, ISFOL, 2007

⁸ Ivi. p.

2. LA RICERCA IN PROVINCIA DI TARANTO

Premessa metodologica

L'indagine, promossa dal Centro Servizi per il Volontariato di Taranto, si basa su un'ipotesi di partenza che considera la partecipazione del volontariato all'elaborazione dei Piani di Zona un obiettivo strategico per l'esercizio di un "ruolo politico" e di una "funzione pubblica", ampiamente riconosciute alle formazioni dei cittadini da tutte le leggi di riforma di *Welfare* oltre che dall'affermazione del principio costituzionale della "sussidiarietà".

Tale partecipazione è utile soprattutto se il volontariato è messo (si mette) in grado di attingere al proprio patrimonio di conoscenze e di prassi operative. Oltre a fornire *input* di valore alla programmazione e organizzazione dei servizi ottempera meglio alla propria funzione tradizionale di soggetto di tutela dei diritti e di promozione della cittadinanza.

Nella elaborazione dei Piani di Zona del primo triennio 2004-2007 nei 7 Ambiti provinciali vi è traccia documentale anche della presenza di alcune organizzazioni di volontariato.

L'indagine consente di verificare nell'ambito dell'attuazione della riforma introdotta con la L. 328/2000 quanto e come le organizzazioni espressive della partecipazione dei cittadini siano effettivamente **coinvolte e coprotagoniste** dei processi di *policy making*. E quindi *partner* delle istituzioni pubbliche locali.

Scopo dell'indagine è pertanto la conoscenza della funzione e del ruolo che le OdV della provincia di Taranto esercitano nella preparazione, elaborazione e attuazione del Piano di Zona, quale strumento di programmazione delle politiche sociali locali.

Per realizzare tale indagine si sono utilizzati diversi metodi e strumenti di ricerca, dall'uso del *focus group* preliminare con una sette "testimoni privilegiati", alle interviste aperte con una griglia di riferimento per i responsabili istituzionali (altrettante interviste), fino alla somministrazione di un questionario strutturato (ma con alcune domande aperte) proposto e compilato da 26 presidenti di altrettante organizzazioni di volontariato che hanno attivamente partecipato o sono state comunque chiamate a partecipare ad una o più fasi dell'elaborazione dei Piani di Zona nel loro Ambito di riferimento⁹.

Di seguito si darà conto dei risultati acquisiti dalla ricerca a partire dal *focus group* preliminare organizzato presso il CSV di Taranto alla scopo di cominciare a ragionare sui temi della ricerca e da sviluppare negli approfondimenti successivi.

Il primo di questi ha riguardato l'intervista a sette "testimoni privilegiati" sul versante istituzionale, di cui verranno riportati i brani di intervista più significativi oltre ad una sintesi delle loro considerazioni.

Infine si darà conto dei risultati della rilevazioni più ampia e analitica realizzata con il contributo dei presidenti di 26 OdV che hanno in qualche modo partecipato al processo programmatico del loro Ambito.

⁹ L'elenco delle 26 OdV è visibile in Allegato.

2.1. RISULTATI DEL FOCUS GROUP

Il *focus group*, come è facilmente intuibile, è un'intervista focalizzata di gruppo che ha lo scopo di mettere a fuoco alcune tematiche di un fenomeno oggetto di studio avvalendosi del confronto intersoggettivo di persone "informate dei fatti". In questo caso direttamente interessate e coinvolte circa l'oggetto della ricerca, vale a dire la programmazione partecipata.

Hanno aderito all'invito sette persone, di cui cinque presidenti di altrettante OdV tra le più significative nel tarantino (vedi allegato) e due referenti dell'ente comunale. Vi hanno preso parte anche un responsabile del CSV di Taranto e un ricercatore che ha fatto da "facilitatore" rispetto all'obiettivo di una fluida comunicazione interna al gruppo a partire dallo stimolo fornito da poche domande orientative.

Il *focus group* è stata anzitutto l'occasione per presentare la ricerca e per verificare l'interesse dei convenuti rispetto agli obiettivi che essa si prefiggeva.

L'utilità dell'indagine viene riferita soprattutto alla possibilità di sistematizzare gli aspetti di criticità e di valore di tale prima esperienza programmatica partecipata.

In tal modo si potrà pervenire a delle "linee guida" che facciano tesoro delle insufficienze metodologiche, procedurali, amministrative e, soprattutto, culturali che inibiscono un più fluido lavoro di programmazione come responsabilità condivisa di tutti gli attori sociali.

In estrema sintesi si riportano qui alcuni risultati di tale *focus* in considerazione del fatto che tali argomenti saranno meglio approfonditi nel resoconto degli altri due spezzoni di indagine.

Ai partecipanti al gruppo è stato chiesto anzitutto di esprimere una considerazione di carattere generale sulla propria esperienza rispetto al tema della programmazione sociale.

Il panorama delle risposte rivela orizzonti limitati ed emergono sostanzialmente considerazioni di segno negativo a fronte di «aspettative andate profondamente deluse» dopo gli entusiasmi sollevati dalla legge 328/2000 che ha messo a sistema il processo programmatico.

La critica è a 360 gradi investendo le istituzioni - che non sembrano valorizzare l'apporto del volontariato («siamo state convocate [con telefonate, senza organizzazione] solo per dare legittimità formale alle riunioni e agli incontri che la legge prescriveva») - ma anche le OdV che talvolta «hanno interpretato male il proprio ruolo» più di consumatori che di costruttori, consapevoli e costantemente presenti, della programmazione («hanno presentato il progetto»). Così come vi sono state tra i volontari visioni anguste dei problemi - messe in evidenza anche negli altri spezzoni di ricerca - per la «difficoltà a collocare il proprio segmento di intervento all'interno di una problematica più complessiva come chiedeva il PdZ» oltre agli annosi e specifici problemi connessi alla funzione di rappresentanza («scollamento tra le associazioni e i loro rappresentanti») ben illustrato con la singolare situazione verificatasi in un Ambito dove si è fatto ricorso al «sorteggio» per decidere chi doveva rappresentare il volontariato.

I referenti comunali presenti difendono l'operato dei loro enti smarcandosi dalle inerzie e inefficienze delle altre Amministrazioni pubbliche, in considerazione del fatto che non vi è reale omogeneità di comportamento nei sette Ambiti. Nel caso specifico del Comune rappresentato sono invece stati realizzati gli incontri preliminari convocando tutte le OdV previa realizzazione di una mappa di quelle presenti e attive sul territorio. In questo Ambito - che rivela il vantaggio di essere formato solo da due comuni - si è lavorato anche per aree tematiche con i referenti del volontariato di ogni settore di intervento. Vi è stato un buon livello di informazione sull'andamento del processo («le associazioni venivano informate passo passo di tutti i lavori realizzati»).

Interpellati sulla **fase di coinvolgimento iniziale del processo**, su cosa è stato fatto, gli intervistati rappresentano una situazione «molto confusa...c'è stata poca comunicazione e senza regole», soprattutto dove gli Ambiti sono costituiti da diversi comuni. In sostanza vi è stato poco coinvolgimento - posizione peraltro contraddetta dai referenti istituzionali come riportato nel capitolo 2.2 - o solo in modo formale con incontri previsti che «non sono mai stati realizzati».

A detta dei partecipanti al *focus group* anche nella fase successiva, quella della **gestione vera e propria del lavoro di costruzione del Piano di Zona**, c'è stato poco coinvolgimento del volontariato e soprattutto una scarsa considerazione del lavoro fatto (come nel caso specifico delle schede di progetto per ogni servizio predisposte dal volontariato e non prese in esame).

In definitiva per i partecipanti al *focus* vi è ancora molta strada da fare per impostare, realizzare e portare a buon frutto sul piano realizzativo il processo programmatico che si dovrà avvalere anche dell'apporto di un sistema di monitoraggio efficiente. Di certo tutti concordano sul valore intrinseco dello strumento partecipativo, oltre che più adatto alle esigenze di una distribuzione razionale ed equa delle risorse del nuovo *Welfare* locale.

2.2. INTERVISTE AI REFERENTI ISTITUZIONALI

2.2.1. Premessa metodologica

Un secondo obiettivo di ricerca consisteva nella raccolta di una serie di valutazioni di alcuni responsabili istituzionali rappresentativi di enti pubblici locali e provinciali quali testimoni diretti e partecipi nel processo di elaborazione dei Piani di Zona. I sei referenti intervistati rivestono responsabilità inerenti le Politiche Sociali o presiedono all'Ufficio di Piano del proprio Ambito, come di seguito verificabile:

1. Coordinatore Ufficio di Piano Comune di Statte
2. Coordinatore Ufficio di Piano e Capo Servizio Comune di Taranto
3. Sociologo ASL Taranto
4. Direttore Distretto Socio-sanitario ASL Taranto
5. Responsabile Ufficio di Piano Ambito di Grottaglie
6. Assessore alla Politiche Sociali della Provincia di Taranto

In virtù della loro esperienza e competenza hanno potuto fornire un contributo di analisi prezioso per la ricerca.

Tramite una griglia di intervista semistrutturata sono state loro proposte sette domande aperte su queste tematiche: breve descrizione dell'esperienza condotta, principali aspetti positivi del processo di programmazione realizzato, principali criticità, modalità utilizzate per la gestione del processo di programmazione partecipata, valutazione della partecipazione del privato sociale al processo di programmazione, contributo eventualmente offerto dalle organizzazioni di volontariato al processo di programmazione. Infine con una domanda finale sono state chieste le considerazioni dell'interlocutore in vista del prossimo ciclo di programmazione con riferimento al rapporto pubblica amministrazione/volontariato.

2.2.2. Descrizione di un'esperienza

Gli intervistati in quanto attori del processo di elaborazione dei PdZ narrano di una esperienza a varie tinte che è stata caratterizzata da «fasi alterne», in cui a periodi densi di valutazione si susseguivano fasi di progettazione ma anche «periodi di silenzio assoluto» (per l'inerzia di qualche ente pubblico) o di «discontinuità» a cui ha nuociuto anche il succedersi dei Dirigenti, degli amministratori e perfino dei punti di riferimento tecnico ovvero dei responsabili dell'Ufficio di Piano.

In genere **l'inizio è stato difficile**, con qualche incertezza, ad esempio, «per lo scarso coinvolgimento del livello direzionale dell'Asl», «per la resistenza dell'ente locale a coinvolgere il Terzo settore» o «perché non si era minimamente preparati a questo nuovo approccio di lavoro, a questa nuova metodologia».

Gli stessi rispondenti si sono sentiti in gioco e hanno vissuto il processo di programmazione con una esposizione e un **investimento personale rilevante** («ho impegnato la mia dignità...») ma niente affatto inutile in quanto «è stata un'esperienza molto forte», «positiva anche se faticosa», «arricchente e interessante» che valeva la pena affrontare («per me è stata un'importante esperienza

professionale, mettermi alla prova finalmente sulla costruzione di una politica complessa»).

Relazione, coinvolgimento, confronto e progetti sono le parole cardine delle loro narrazioni. Guidare il processo significa anzitutto instaurare relazioni («il processo di partecipazione è anche un processo di costruzione di relazioni») e rapporti di «fiducia reciproca» con gli altri *partner*. Significa inoltre coinvolgere tutti gli attori previsti dal Piano («quando ci siamo accorti che alcune associazioni di volontariato non erano rappresentate in maniera ufficiale le abbiamo coinvolte personalmente», «le riunioni del Tavolo di concertazione erano molto affollate»), così come sperimentare l'integrazione tra Comune e ASL «dentro un contesto finalmente normato».

Comporta poi necessariamente un confronto tra culture operative e linguaggi diversi:

«C'è stata la grossa difficoltà perché si è trattato di cominciare a parlare una lingua unica, nel momento in cui si è stranieri in questo nuovo processo, qui sono nate le prime difficoltà...».

E infine i progetti, «tanti progetti», spesso troppi perché «ognuno aveva la propria attività, ognuno tirava l'acqua al proprio mulino» con il rischio di avere, ad esempio, «molte proposte per i minori, per i disabili, poche per gli altri settori». La fase della progettazione è apparsa la più delicata non solo per la novità di introdurre parametri non ancorati all'offerta esistente ma alla costruzione di un Welfare della domanda, ma anche per i tentativi di controllarla da parte di qualche ente locale che pretendeva di «coinvolgere il volontariato e sindacati una volta preparate le schede progettuali», a giochi quasi fatti.

Gli intervistati riconoscono per lo più alle organizzazioni di volontariato un ruolo importante come punto di riferimento sul territorio e come rappresentanti degli utenti, dei loro bisogni di cui sono primi sensori. Emblematica è al riguardo la risposta di un Coordinatore di Ufficio di Piano:

*«Ci siamo resi conto, nonostante fossimo tutti operatori dei servizi sociali, di quanto potessero essere forti i **bisogni sommersi del territorio** che ci venivano palesati dalle associazioni di volontariato che nel silenzio coprivano delle esigenze persino sconosciute a noi tecnici».*

2.2.3. Aspetti positivi del processo di programmazione realizzato

Gli aspetti positivi dell'esperienza menzionati dai referenti intervistati sono sostanzialmente di due tipi, uno connesso con l'integrazione delle competenze «tra e dentro» le istituzioni pubbliche, l'altro con l'integrazione delle esperienze pubblico-privato. Insomma «l'aver messo intorno ad un tavolo tutti gli attori territoriali».

Il nuovo processo di programmazione ha dimostrato che si può «lavorare insieme» all'interno dell'ente pubblico in tutti i momenti della programmazione con la partecipazione di tutte le professionalità e con un «confronto multidisciplinare e multiprofessionale, oltre ad una necessaria integrazione tra Distretti e Dipartimenti».

Sul versante istituzionale un ruolo importante può essere svolto dal Coordinatore socio-sanitario in interazione con il Direttore di Distretto, quale figura garante dell'integrazione tra i due ambiti.

L'integrazione pubblico-privato è l'altro cardine del processo e già dalla prima esperienza si comincia a vedere un «ritorno positivo». Un risultato positivo non concerne solo la valorizzazione del contributo dei volontari ma anche la loro capacità di mettersi insieme e avanzare proposte non isolate e individualistiche, come esemplifica la seguente affermazione:

«Da parte dei cittadini impegnati nel volontariato si è iniziato a capire cosa effettivamente volesse dire programmare, andando al di là del proprio orticello, cosa volesse anche dire l'unione di più associazioni, gli interessi di più associazioni che comunque interagiscono su un target, un gruppo bersaglio ben definito. Molte volte abbiamo abbattuto gli steccati: le associazioni sono entrate in contatto tra loro».

Un ruolo incisivo viene riconosciuto ai Sindacati, presenti anche con le loro associazioni di pensionati e particolarmente attivi e propositivi («il loro contributo è stato qualificante») rivelando anche «uno spirito di servizio». La loro partecipazione è stata definita da un «testimone privilegiato» «più lineare e costante» di quella del volontariato forse anche per una «conoscenza profonda della materia».

In ogni caso è positivo il fatto di essere «arrivati ad un prodotto», ovvero il Piano di Zona visto come «battistrada del futuro». Si tratta di una prima esperienza «che ha luci e ombre, ma che può essere sicuramente migliorata». E guardando al futuro «solo mettendosi insieme si potrà ottenere il massimo risultato», soprattutto se le risorse diminuiranno ancora.

2.2.4. Criticità del processo

Gli aspetti di criticità sono diversi così che ogni intervistato ne ha indicato almeno uno non considerato dagli altri in relazione alla specificità del proprio Ambito.

Chi ha una visione più ampia dei risultati di questa prima sperimentazione programmatica - come l'assessore provinciale - fa emergere il **problema del riconoscimento del ruolo del volontariato e del terzo settore** in generale e quindi del suo pieno coinvolgimento e per tutto il processo, dato che: «il coinvolgimento del terzo settore non è stato rispettato» determinando un «ritiro parziale» di questo mondo dalla concertazione.

Ciò si spiega anche per il tentativo di centralizzare le scelte che si è verificato, ad esempio, nel capoluogo tarantino dove «i tavoli di concertazione sono stati per lo più finalizzati alla necessità di un consenso prima dell'invio della documentazione richiesta alla Regione». In questo caso non c'è stata addirittura «alcuna concertazione né nella seconda fase e nemmeno in corso di verifica dei rari progetti attivati, dove peraltro non è stata coinvolta nemmeno la ASL». Non è un caso che «a volte si aveva l'impressione che il Tavolo della concertazione fosse vissuto come un mero adempimento amministrativo, una perdita di tempo....(mentre) il Tavolo deve essere costante, non occasionale».

La tendenza a gestire il processo dall'alto ha creato talvolta dei problemi. Come quando «si è affidato il processo ad una società privata e l'analisi dei bisogni è

stata fatta senza valutazione, senza partecipazione. Forse perché il Comune chiedeva maggiore autonomia nelle decisioni (...), si è sentito privato di potere ... a casa propria».

Tale analisi conferma quanto denunciato anche dai referenti del volontariato, ovvero una tendenza a sottovalutare l'apporto di chi maggiormente rappresenta i bisogni dei cittadini e del territorio.

Una criticità esplicita del volontariato risiede nell'annoso problema della sua **rappresentanza/rappresentatività**: «il processo di rappresentanza non è completo» e risultano favorite le organizzazioni delle reti nazionali e quelle più grandi («è questione di competenza e di conoscenze»), tuttavia il problema esiste e va affrontato a livello locale. C'è chi propone come ipotesi di soluzione quella di «fare la Consulta a livello di Ambito perché le associazioni abbiano una rappresentanza e una voce univoca». Anche perché «laddove i processi di rappresentanza sono deboli è più difficile fare concertazione». Non è un caso che le organizzazioni sindacali siano state le più autorevoli dato che i loro «segretari si presentavano con un mandato forte».

Un problema diverso tocca le imprese sociali che «sono in campo perché in grado di gestire servizi» ma talvolta pensano che la «coprogettazione sia una forma di affidamento dei servizi» (e «si aspettavano qualche opportunità in più di lavoro»), mentre ciò deve seguire le procedure di evidenza pubblica.

Vi sono poi questioni aperte come le relazioni tra i soggetti, istituzionali e non, che dovrebbero essere curate meglio, «necessitano di una attenzione particolare, non occasionale». Così come il monitoraggio *ex-post* del PdZ che «è quasi del tutto assente» e quindi la necessità di una concertazione che non si interrompa dopo la progettazione, anche perché vi sono problemi di avvio dei servizi e dei progetti del PdZ per la «troppa lentezza a livello di Ente locale in tutte le procedure amministrative».

Altre criticità, solo apparentemente meno importanti, consistono nella «discontinuità del calendario» delle sedute dell'Ufficio di Piano per la programmazione e la «disorganizzazione dello stesso Ufficio», che rivela una «costante assenza anche di un operatore che garantisca la tenuta dei verbali e svolga tutte le procedure necessarie a garantire l'attuazione concreta di quanto stabilito nei PdZ».

2.2.5. Modalità utilizzate per la gestione del processo di programmazione partecipata

Il processo di programmazione partecipata si è svolto in varie fasi. Anzitutto con un'«**assemblea pubblica** alla quale abbiamo invitato veramente tutti» con cui è stata portata a conoscenza la nuova modalità di progettare.

Vi è stata poi una serie di incontri con valenza di Ambito, ovvero dei **Tavoli di tipo tematico**, articolati per aree. Sono stati «incontri ricchi in cui ognuno diceva la sua». In questi incontri c'è stata partecipazione attiva non solo delle organizzazioni di volontariato e di terzo settore ma «talvolta anche di Parrocchie, scuole, singoli cittadini».

La modalità principalmente utilizzata dagli enti pubblici per far conoscere queste iniziative è stata quella dell'**avviso pubblico**, tramite manifesti affissi in tutti i Comuni e con spazi sui giornali. Ciò ha permesso a detta di alcuni «una grande

partecipazione» a queste iniziative, soprattutto se oltre al manifesto si è provveduto ad inviare via **fax** inviti scritti, che è stata «la cosa più efficace» per chiamare a raccolta i vari soggetti interessati.

Non manca chi rileva che «non è sufficiente la comunicazione, anche se ufficiale, per il coinvolgimento del terzo settore», occorre soprattutto coltivare rapporti con tutte le organizzazioni con cui si lavora sul territorio, «sentirle tutte». Purché poi si scenda dal terreno di discussione a quello decisionale: «la capacità di un amministratore è sentire tutti ma poi prendere una decisione, sapendo che ci possono essere feriti sul campo».

2.2.6. Valutazione della partecipazione del privato sociale al processo di programmazione

Complessivamente con le parole di un intervistato si può dire che «il contributo (del volontariato e del terzo settore) è **stato scarso, ma quando c'è stato si è rivelato importante**».

La presenza del privato sociale viene anche definita «discontinua» a causa soprattutto di due limiti del Terzo settore e del volontariato:

- la **scarsa conoscenza o consapevolezza del loro specifico ruolo** anche perché «mancava una certa conoscenza delle indicazioni regionali». Così vi è stata una certa difficoltà ad avere una «visione d'insieme», come si evinceva dalla tendenza «a far passare tutte e cento le proposte progettuali» o a manifestare «aspettative sbagliate» («noi diamo il progetto e dopo?»);
- la **debolezza del sistema di rappresentanza**, in considerazione del fatto che non è possibile che agli incontri di area o ai lavori di gruppo possano partecipare tutte le organizzazioni. Tuttavia anche rispetto a questo “tallone di Achille” si è verificato qualche passo avanti in quanto «all'inizio era più disgregato e rappresentativo quasi sempre a livello individuale, nelle fasi successive più organizzato e con propri rappresentanti (Conf-cooperative, Forum del Terzo settore)». E' un processo in crescita ed è inevitabile che per ora ci sia «un po' di autoreferenzialità». Quest'ultima si è rilevata soprattutto dove c'è stato «il presenzialismo di alcune associazioni, sostenute politicamente, ammanigliate» come ha riferito un intervistato.

Tuttavia la “scarsa e discontinua” presenza delle forze del Terzo settore - che talvolta ha sortito «fatalismo e passività» - non è solo riferibile ad un *deficit* partecipativo di tipo endogeno ma anche al «mancato coinvolgimento da parte dell'Ente locale», come è stato precedentemente messo in evidenza.

Un ultimo elemento di valutazione emerge criticamente dall'analisi del contenuto dei brani di intervista, ovvero «la qualità della preparazione tecnica non adeguata» pur se tale limite non è specifico ed esclusivo dei soggetti del terzo settore in quanto viene riferito anche agli enti pubblici. Il processo programmatico richiede capacità tecnica, competenze anche plurispecialistiche tra loro integrate data la sua complessità intrinseca dove aspetti progettuali e funzionali devono essere valutati anche in termini di costo-beneficio e visti in un'ottica dell'integrazione delle risorse umane, strutturali e finanziarie. Ciò ribadisce l'importanza di una formazione

aggiuntiva a quella specifica di volontario o di operatore di una determinata organizzazione.

2.2.7. Valutazione del contributo delle OdV al processo di programmazione

Il contributo del volontariato non si distingue in particolare da quello di altre componenti del terzo settore se non per un suo più significativo **apporto sul versante della lettura dei bisogni** e quindi dell'analisi, mentre è stato più carente sul piano dell'elaborazione tecnica delle proposte di intervento rispetto a cui ha fornito un contributo più mirato chi, come le cooperative sociali, partecipano alla gestione dei servizi¹⁰.

Proprio la difficoltà a presidiare tutte le fasi del processo programmatico sembra aver prodotto quella "discontinuità" rilevata da alcuni "testimoni privilegiati". Essa viene riferita anche alla natura intrinseca di queste organizzazioni («oggi un'associazione ha dieci volontari che operano, domani saranno disponibili due») elemento che non le rende sempre affidabili.

Ricompare anche la sensazione della mancanza di una precisa consapevolezza del proprio ruolo, oltre al fatto che a volte i volontari si «sono sentiti trascurati, a volte erano passivi».

Un «buon contributo» è stato poi dato in alcuni settori, in particolare quello dei disabili in virtù del fatto che le associazioni che li rappresentavano erano «le più pressanti e presenti nei vari dibattiti e molto supportate a livello di Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia ed anche in seno alla ASL». Si evince ancora una volta come capacità di presenza e legittimazione istituzionale costituiscono la miscela di una più incisiva azione di stimolo e proposta.

2.2.8. Quale rapporto pubblica amministrazione/volontariato nel prossimo ciclo della programmazione?

Sul versante delle organizzazioni di volontariato occorre che esse siano più «propositive, meno scettiche» e che esercitino un «partenariato attivo» senza preoccuparsi della gestione. Emblematica è la seguente testimonianza:

«Il volontariato deve far sentire la propria voce nelle proposte, perché se il volontariato fa delle proposte prescindendo dalla gestione è in grado di andare a proporre quello che veramente richiede il territorio, le OdV sono in grado di leggere più di ogni altro il territorio, conosce le difficoltà, le problematiche del territorio, più dell'amministratore, più del dirigente, più delle persone che sono esperte, ma che hanno studiato più sui libri che sul campo. E' compito del volontariato far sentire le reali necessità del territorio, essere propositivi non con l'obiettivo secondario di andare poi a gestire, ma con quello di proporre perché gli enti che poi devono raccogliere le diverse proposte di lavoro possano farle proprie e quindi poi portarle all'attenzione di chi dovrà poi gestirle quelle risorse».

¹⁰ La Regione Puglia ha stabilito in modo chiaro che le organizzazioni di volontariato "possono svolgere esclusivamente attività e servizi che (...) non presentino elementi di complessità tecnica e organizzativa" (art. 5 Regolamento regionale 7 agosto 2008, n. 19).

Il volontariato ha bisogno di avere «tempi di concertazione più lunghi», oltre al fatto che è necessario «ascoltare al di là dei tavoli». Invece sono stati «tempi stretti. Dovevano correre, correre, correre», mentre al contrario, occorre «dare scadenze brevi» all'attuazione dei servizi/progetti contenendo i tempi tecnici necessari per la realizzazione delle procedure. E, a seguire, un controllo effettivo di quanto realizzato in concreto. Il volontariato ha uno spazio importante al riguardo per far valere la sua funzione di tutela dei diritti proprio chiedendo valutazioni e verifiche serie sull'andamento del PdZ e assumendo su questo in pieno una funzione dirigente.

«Occorrerà chiedere verbali di verifica dello stato dell'arte dei progetti dichiarati in corso e dare uno scadenziario per quelli ancora da attivare con minaccia di Commissariamento di quel Assessorato ai Servizi Sociali che non è in grado di utilizzare il finanziamento entro(?) dare comunque una scadenza e recuperare il finanziamento non utilizzato».

Entrambi i soggetti, pubblico e volontariato, sono altresì chiamati ad una gestione più competente dei processi di partecipazione («ad esempio, non c'è capacità di gestire il conflitto, la dinamica del confronto anche teso ma finalizzato al progetto»), così come è fondamentale che si sviluppi un «linguaggio comune» per cui «ci vorrebbero occasioni di formazione congiunta, pubblico/privata».

2.3. INTERVISTE AI PRESIDENTI DELLE ODV

2.3.1. Premessa metodologica

L'intento di questo segmento di ricerca era quello di acquisire una serie di informazioni di dettaglio sull'esperienza di partecipazione al processo programmatico negli Ambiti provinciali attraverso la testimonianza dei diretti interessati, ovvero i presidenti delle OdV.

Il questionario proposto era articolato in quattro aree tematiche relative ad altrettanti obiettivi conoscitivi della ricerca. Questi sono: le caratteristiche delle OdV coinvolte nei processi di elaborazione del Piano di Zona (d'ora innanzi PdZ), modalità di convocazione, regole, criteri e procedure della partecipazione, fasi di coinvolgimento delle OdV (preliminare e attuativa del PdZ), preparazione delle OdV all'elaborazione del Piano, indicazione dei problemi incontrati e valutazione dell'apporto, degli esiti e degli eventuali cambiamenti indotti dal processo partecipativo.

I ricercatori si sono attivati al riguardo con il proposito di intervistare 60 presidenti di OdV avvalendosi della traccia da esse lasciate nei verbali dei lavori assembleari o di specifici gruppi di lavoro per la pianificazione sociale. Purtroppo è risultato molto difficile trovare OdV che hanno effettivamente partecipato al percorso di costruzione del Piano di Zona e laddove se ne trovano il loro contributo conoscitivo appare piuttosto debole e frammentato. Se ne ha prova leggendo il resoconto statistico di questo collettivo di presidenti, alcuni dei quali sono stati ai margini di tale percorso mentre altri risultano deficitari nel documentare e valutare la loro esperienza.

Tuttavia si tratta di una prima esplorazione che dovrà essere ripetuta a seguito della prossima tornata programmatica e quindi registrare gli auspicabili passi in avanti, per consapevolezza e autorevolezza, nella presenza del volontariato ai Tavoli di concertazione, progettazione e valutazione.

2.3.2. Caratteristiche delle organizzazioni partecipanti

La ricerca ha raccolto informazioni e valutazioni dall'intervista a 26 presidenti di altrettante OdV che sono state convocate e/o hanno preso parte ai lavori di elaborazione dei Piani di Zona nella provincia di Taranto.

Una prima caratteristica di tali organizzazioni è quella di essere piuttosto consolidate per anzianità di servizio dato che il 57,7% di esse (ovvero 15 su 26) nasce tra gli anni '80 e l'inizio degli anni '90 e altre 5 hanno almeno 8 anni di attività alle spalle. Operano soprattutto nel settore socio-assistenziale (15 unità), mentre tutti gli altri campi di intervento sono comunque attinenti ai servizi alla persona o alle politiche sociali.

Esse intervengono per lo più a livello comunale (53,8%), ma 12 unità rappresentano territori più ampi in virtù di un raggio di azione sovralocale e con una visione dei problemi connessa con gli ambiti di elaborazione dei Piani di Zona. Le unità esaminate hanno più organi di governo, sono quasi 3 in media (69 su 100 ne hanno 3 o 4).

Queste OdV si distribuiscono, quasi alla pari, tra le organizzazioni appartenenti a reti nazionali (13 diverse sigle di reti associative o interassocie) e le unità indipendenti.

Si tratta di OdV che hanno in media 20 volontari e che si avvalgono talvolta anche di qualche collaboratore (3 unità in media), mentre i dipendenti si trovano solo in una delle 26 compagini esaminate.

Lo spaccato di volontariato esaminato appare pertanto maturo, piuttosto strutturato e orientato all'efficienza.

2.3.3. Rapporto con le Amministrazioni pubbliche e partecipazione

Il primo indicatore è l'elevato tasso di unità iscritte al registro regionale del volontariato e talvolta anche a quello del proprio comune di ubicazione (81 su 100).

Tuttavia solo 2 unità su 10 sono convenzionate con un ente pubblico. L'iscrizione consente all'OdV di acquisire dall'Ente pubblico soprattutto contributi e/o di finanziamenti per la realizzazione di progetti (1 OdV su 2), ma questi ultimi riguardano solo 5 unità sulle 26 considerate.

In ogni caso 46 unità su 100 (ovvero 12 OdV) non ricevono alcun contributo o finanziamento (rimborso, progetto o da convenzione) dalle Amministrazioni pubbliche locali. Non si può quindi parlare nel tarantino di una dipendenza dai finanziamenti pubblici, pur ambiti dalle OdV, in una fase peraltro in cui le Amministrazioni pubbliche sono più selettive (anche per una diminuzione tendenziale di risorse negli ultimi anni) nel subsidiare le organizzazioni solidaristiche.

La **partecipazione alle Consulte**, provinciale o comunali del Volontariato o di una specifica area di intervento o di utenza (comprese le Commissioni miste consultive della ASL) ha finora coinvolto solo 7 delle OdV esaminate (3 su 10) e attesta la loro scarsa consuetudine ad essere interlocutrici riconosciute dalle Amministrazioni pubbliche istitutive di tali organismi.

Nel *background* partecipativo di 9 di queste unità vi è anche una pregressa esperienza di concertazione o di progettazione partecipata con una o più Amministrazioni pubbliche, come è stata ad esempio, quella pionieristica prevista dalla L. 285/1997.

Complessivamente poco meno della metà dei 26 casi esaminati (12 pari al 46%) rappresentano unità coinvolte in qualche modo in organismi consultivi o di coprogettazione con le istituzioni pubbliche diversi dai Tavoli dell'elaborazione dei Piani di Zona e quindi con qualche esperienza da far valere in questi.

Non inferiore è la propensione a far parte di **coordinamenti locali/provinciali** di organizzazioni, quasi sempre omologhe rispetto alla generalità del Terzo settore (Forum provinciale). Tuttavia, come si esaminerà dai risultati della ricerca, tali organismi di partecipazione orizzontale non sembrano ancora costituire il luogo di elaborazione di proposte e di formazione di rappresentanze unitarie necessarie per partecipare con incisività ai Tavoli dell'elaborazione delle politiche sociali.

2.3.4. Preparazione del Piano di Zona

Il Piano di Zona è un documento di programmazione che richiede un processo complesso e articolato in due principali fasi. Quella processuale dalla convocazione dei protagonisti alla predisposizione del documento di programmazione e quella di valutazione della sua attuazione.

La fase di preparazione del Piano di Zona è la più delicata perché richiede uno sforzo da parte di tutti i soggetti coinvolti per svolgere al meglio la funzione di concertatori, avendo informazioni e dotandosi di regole, linguaggi e metodo di lavoro comune e partecipato.

Il primo atto di un reale coinvolgimento delle OdV al processo di costruzione di un PdZ consiste nella **modalità di convocazione** e nella sua estensione.

La minoranza delle OdV è stata convocata in forma scritta (12 su 26) e solo in quattro casi è pervenuta all'associazione anche una telefonata di rinforzo e stimolo a partecipare, con un riconoscimento esplicito del ruolo di *partner*.

Tutte le altre 14 unità non sono state convocate ufficialmente (in 1 caso vi è stato un avviso telefonico) e quindi ne sono venute a conoscenza in modo informale o non ufficiale, attraverso il “passaparola”, mentre nessuno ha appreso tale opportunità tramite manifesto o avviso pubblico, strumento questo che permetterebbe di coinvolgere la generalità delle organizzazioni solidaristiche e/o di terzo settore.

Infatti solo 1 presidente sostiene che tale invito sia stato esteso alla totalità delle OdV del territorio, mentre i rispondenti si dividono tra chi ritiene che tale convocazione abbia compreso la generalità delle organizzazioni di terzo settore del territorio (7) e chi invece reputa che siano state cooptate le OdV più rappresentative, a discrezione dell'Ente pubblico (7). Tutti gli altri, ben 12 presidenti, dichiarano di non conoscere il grado di estensione dell'invito e quindi quali OdV possano far valere la propria candidatura.

Partecipare all'elaborazione del PdZ comporta per i rappresentanti del volontariato anche una **preparazione pregressa** trattandosi di una modalità innovativa di fare programmazione. Significa conoscere previamente il percorso, le diverse fasi, la metodologia e l'articolazione per aree tematiche. Tuttavia solo 10 presidenti (meno di 4 su 10) dichiarano di aver partecipato ad incontri o ad iniziative di preparazione all'elaborazione del PdZ. In otto casi su dieci si è trattato di “incontri informativi” e per la metà di essi ne è seguito anche un “seminario di studio”. I due casi rimanenti fanno riferimento ad “incontri con esperti e/o referenti istituzionali”.

Il soggetto promotore di tali incontri o iniziative è stato in 9 casi su 10 l'ente locale. Una sola citazione riceve il Centro Servizi per il Volontariato di Taranto.

2.3.5. Organizzazione della partecipazione e rappresentanza delle OdV

Prepararsi ad essere soggetti attivi dell'elaborazione del PdZ comporta anche la formazione di rappresentanze unitarie e autorevoli. Tale obiettivo appare da sempre e dovunque un punto debole del volontariato, fenomeno frammentato e poco incline a coordinarsi.

Nella fattispecie, non più di 9 presidenti intervistati testimoniano di aver nominato dei **rappresentanti o incaricati** assieme ad altre organizzazioni e l'orientamento è stato quello di investire di tale responsabilità in modo stabile tali rappresentanti. Però in un solo caso è stato chiesto ai rappresentanti dei resoconti/rapporti sullo stato dei lavori. In tre casi, oltre a definire la rappresentanza, si sono svolti incontri con altre OdV per decidere come contribuire ai lavori.

La partecipazione esterna all'elaborazione del PdZ non è stata preparata se non da una piccola minoranza di casi con una **partecipazione interna** ad ogni singola OdV. Solo in 4 OdV vi sono stati incontri interni per decidere come contribuire ai lavori pur se in 14 delle 26 unità interpellate è stato nominato un rappresentante e quasi sempre in modo stabile. Quasi mai invece tale rappresentante è stato portavoce anche di altre OdV (solo in 3 casi). A tale incaricato che ha partecipato alle convocazioni per la preparazione e/o all'elaborazione del PdZ solo in pochi casi (6) è stato chiesto un **resoconto/rapporto sullo stato dei lavori**.

D'altra parte la valutazione dei presidenti sull'incidenza nella fase di programmazione della rappresentanza incaricata appare piuttosto desolante: per nessuno la risposta è di "molto", in 5 casi è di "abbastanza" e in 12 è "per niente".

2.3.6. Apporto del volontariato al Piano

Nel corso della programmazione 10 unità su 26 non hanno partecipato ad alcun momento informativo, consultivo, elaborativo o decisionale sia di tipo assembleare che di area tematica o in qualche gruppo di lavoro ristretto.

Dei rimanenti, 16 tutti sono stati coinvolti in assemblee informative e di essi 9 hanno preso parte anche ad assemblee consultive con cui hanno risposto ad una richiesta di parere degli enti locali, mentre **solo tre hanno preso parte ad assemblee elaborative o decisionali**, mai però a incontri tematici o a riunioni ristrette di tipo elaborativo o decisionale.

E' evidente la logica di un **coinvolgimento ridotto e selettivo** nei confronti delle OdV considerate di una qualche importanza solo fino al momento informativo o al massimo consultivo, ma quasi del tutto assenti nei momenti topici e decisionali dell'elaborazione del PdZ.

Le OdV che hanno effettivamente partecipato all'elaborazione del PdZ dichiarano di essere stati invitate a **3.3 incontri in media** e altrettanti sono quelli in cui sono state presenti e attive. Trattasi sia di incontri nelle fasi di preparazione del PdZ che ai diversi momenti di elaborazione di tale Piano. Solo in 4 casi tali riunioni sono state più di quattro, a indicare come tale partecipazione non sia stata frequente e costante.

Il contributo più significativo dei rappresentanti del volontariato organizzato tarantino è stato quello relativo all'«analisi dei bisogni e/o dell'offerta di risorse», riducendosi decisamente il proprio apporto all'«identificazione delle priorità» e, ancor più, all'«elaborazione delle proposte di intervento». In pratica solo 8 presidenti dichiarano di aver in qualche modo potuto fornire un contributo in ordine a più di una delle tre tipologie di attività.

2.3.7. Attuazione del Piano

La partecipazione al PdZ non ha sortito dei **vantaggi per le OdV** in ordine alla gestione di specifiche attività o di progetti inseriti in tale documento di programmazione. Solo 3 OdV stanno gestendo attività o servizi previsti dal PdZ (nella fattispecie una mensa per i poveri, un'attività sui minori a rischio, un progetto di residenzialità per l'autonomia abitativa "dopo di noi"). Questo riscontro si presta ad una duplice lettura. In positivo, a dimostrazione dell'assenza di un "conflitto di interessi" da parte delle OdV che partecipando al Piano potrebbero ricavarne dei benefici sul piano dell'affidamento o consolidamento di specifici servizi. In questo caso però si può ipotizzare piuttosto un *deficit* di presenza del volontariato nella gestione integrata dei servizi e degli interventi nel *Welfare* locale, soprattutto se viene a mancare il suo apporto in termini di sperimentazione e di innovazione.

Nel caso specifico i presidenti giustificano tale **scarso coinvolgimento gestionale** con tre motivazioni: l'estraneità dell'OdV rispetto alla gestione di specifici servizi data la sua azione integrativa di quelli esistenti, l'attivazione nel Piano di servizi non pertinenti con la propria specifica attività, l'estraneità rispetto a qualunque comunicazione sull'attuazione del Piano e quindi dei servizi/progetti.

Spostando l'attenzione al "dopo" la stesura del Piano sono veramente poche le OdV che hanno partecipato a degli **incontri di valutazione o monitoraggio** se non anche di riformulazione del Piano. Sono solo 5 ma gli altri - eccetto 2 casi - non vi hanno partecipato non per loro incuria bensì in assenza di una programmazione di incontri di verifica dell'attuazione del Piano. I partecipanti hanno altresì testimoniato che tali incontri sono stati semplicemente informativi sullo stato di attuazione del Piano e non invece di vera e propria verifica/valutazione rispetto agli obiettivi previsti.

La scarsa importanza con cui gli Uffici di Piano inseriscono nella funzione di monitoraggio del Piano rappresentanze del volontariato è documentata dal fatto che solo 5 presidenti di OdV testimoniano che la modalità di convocazione agli incontri successivi all'elaborazione del PdZ è avvenuta "in forma scritta".

2.3.8. Valutazioni in merito alla partecipazione

Circa i problemi emersi nel corso della partecipazione all'elaborazione del PdZ vi è una distribuzione sparsa tra i 13 ipotizzati e proposti ai presidenti delle OdV tarantine. Vi potevano rispondere solo 16 dei 26 presidenti in quanto 10 di essi di fatto non hanno partecipato alle varie fasi dell'elaborazione del PdZ. I rispondenti

hanno indicato almeno due tipi di problemi di cui quelli prioritari per un numero relativamente maggiore di risposte sono stati: la «scarsa preparazione dei referenti istituzionali di Piano» e la «mancanza di regole e di strumenti di partecipazione».

I problemi più spinosi si riferiscono pertanto a cause esterne al volontariato. Però sommando tutte le risposte che mettono in evidenza le fragilità del volontariato queste sono le più corpose. Esse incidono in questo ordine di frequenza: le difficoltà di «comprensione dei linguaggi tecnici», di «interazione/coordinamento tra le OdV», di «comunicazione con l'ente pubblico», la «scarsa preparazione dei suoi rappresentanti», e la «scarsa intesa tra le OdV per identificarli e la insufficiente presenza del volontariato in specifici settori di intervento» (complessivamente 24 risposte). Una relativa minor enfasi è posta sulle carenze delle istituzioni pubbliche: l'«inadeguatezza organizzativa e amministrativa», la «scarsa preparazione dei referenti istituzionali di Piano», le «fasce orarie delle convocazioni» che tagliano fuori i volontari dalla partecipazione (16 risposte). Vi è infine una serie di risposte che denotano responsabilità comuni ai diversi soggetti della concertazione: la «mancanza di regole e di strumenti di partecipazione», la «maggiore importanza assunta dalle cooperative sociali e/o dalle grandi associazioni i cui progetti sono stati accolti», la «scarsa considerazione per i progetti presentati dalla nostra e/o da altre OdV» e la «difficoltà a condividere tra attori pubblici e privati regole e strumenti di partecipazione» (18 risposte).

Data la ridotta partecipazione delle OdV e l'ampio spettro di problemi che l'hanno caratterizzata **il contributo fornito non è stato incisivo ma piuttosto limitato.** E' infatti prevale una partecipazione «passiva» («abbiamo solo ricevuto informazioni») o tutt'al più «consultiva» («abbiamo solo espresso pareri»). Su queste due posizioni si trovano 13 dei 16 rispondenti. Gli altri tre concordano con una partecipazione prevalentemente «propositiva» («abbiamo formulato alcune proposte»).

Si è già potuto verificare che **il contributo del volontariato** all'elaborazione del PdZ sia per ora modesto e d'altra parte lo è anche la conoscenza che di questo ne hanno i responsabili delle OdV che in qualche modo sono state coinvolte nel processo pianificatorio. Qui le risposte sono state elitarie. I sei intervistati che hanno fornito una risposta argomentata segnalano il contributo del volontariato nella funzione di testimone e conoscitore dei bisogni dei cittadini e del territorio. Solo un intervistato ha fatto riferimento ad una concreta realizzazione del Piano.

Qual è quindi il **bilancio** di questa prima esperienza di partecipazione alla programmazione delle politiche sociali? Si sono espressi 17 presidenti e per lo più **il giudizio è negativo** (12 risposte), in un caso addirittura tale esperienza è valutata come «disastrosa, sia per la mancata partecipazione che per problemi organizzativi dell'Ufficio di Piano e per impedimenti di carattere politico». Per i più è stata un'esperienza che «ha deluso le aspettative», è stata «deludente, noi organizzazioni di volontariato ci sentiamo usate».

Solo in tre casi la valutazione è di segno opposto: un presidente si limita a definirla «buona», un altro dichiara tale esperienza «interessante, anche se andrebbe incentivata la partecipazione decisionale»; un terzo intervistato la definisce «positiva, perché tutto quello che si fa nella programmazione e nell'incontro anche se minimo ha grandi possibilità di sviluppo».

Entrando nel merito della **valutazione dei diversi aspetti della pianificazione zonale** si è cercato di cogliere qualche positività. I cinque elementi di cui i presidenti (da 15 a 17 casi) hanno valutato la positività con risposte quali “molto”, “abbastanza”, “poco” e “per niente” rivelano una media di punteggi uguale o superiore al 3, ovvero al “poco” positivo. Il giudizio meno negativo riguarda *«l'integrazione delle competenze istituzionali»* (ad esempio tra Comuni e ASL) con 4 presidenti che riconoscono una positività in misura di “molto” o “abbastanza”. Gli aspetti valutati in termini meno positivi consistono invece nel *«sostegno alla programmazione di servizi nuovi e specifici del volontariato»* (media di 3.5) e nella *«valorizzazione dei contributi degli attori nonprofit»* (3.6) e quindi nella sottovalutazione delle OdV e del nonprofit in generale per il “valore aggiunto” sociale che esse possono fornire al sistema locale di *Welfare*.

In posizione intermedia nella valutazione di positività vi è la *«realizzazione della progettazione partecipata»* e l' *«innovazione dei servizi e attività»* (3.3. per entrambi).

Sul piano dei vantaggi arrecati dall'esperienza in termini di **maggior conoscenza dei soggetti e degli oggetti** (es. offerta dei servizi) affrontati dalla singola OdV interpellata emerge un riscontro interessante. La partecipazione al PdZ ha permesso alla maggioranza delle OdV di conoscere meglio organizzazioni omologhe *«altre OdV»*. Quasi sullo stesso piano viene indicata anche la conoscenza di *«realità di terzo settore attive a livello locale»*. Il dato è interessante perché è un lascito che in prospettiva appare virtuoso per la possibilità di favorire partecipazione interna al movimento che è strategica sia per discutere piattaforme e proposte che per selezionare i propri rappresentanti.

La possibilità di conoscere meglio il proprio mondo di appartenenza precede il *benefit* derivato per la metà dei rispondenti da un rapporto più ravvicinato con gli attori pubblici. Così come vi è stata una maggiore consapevolezza circa l'entità e la qualità dell'offerta dei servizi esistente sul territorio. La partecipazione è quindi un fattore di conoscenza delle risorse del territorio, favorisce alleanze e collegamenti, permette di entrare nel merito dell'offerta dei servizi e non solo di presidiare i bisogni per tramutarli in domanda di cittadinanza.

Infine sono state esaminate le **possibili ricadute della partecipazione** al PdZ e su alcuni aspetti (sette) della vita di una organizzazione.

Per lo più le ricadute sono positive per poche OdV, mentre la situazione rimane per lo più invariata per tutti gli aspetti considerati. La partecipazione non è ancora un processo che produce un miglioramento continuo nel modo di essere e di funzionare delle OdV, ma si possono intravedere delle prospettive al riguardo.

L'aspetto che più è “migliorato” a seguito della partecipazione consiste nell'*«attenzione verso le altre problematiche del territorio»* (8 su 20 rispondenti) Il processo di elaborazione mette in condizione le OdV di guardare anche al di fuori del proprio “seminato” e di avere una sensibilità rispetto a tutto il territorio. Questa visione più ampia permette di superare visioni particolaristiche e aiuta altresì le OdV ad essere obiettive nella valutazione dei bisogni e quindi nella identificazione delle priorità di intervento e di spesa.

In seconda istanza si notano delle ricadute positive più modeste, ma non trascurabili come indicazione di percorso, sia rispetto alle *«motivazioni dei volontari»*

(rafforzamento dell'identità sia in termini ideali che sul piano operativo) e del loro «senso di cittadinanza», ovvero la possibilità che l'esperienza di volontario contaminino il proprio essere nel mondo, la propria vita professionale e di cittadino vissuta all'insegna della solidarietà suffragando la funzione basilare del volontariato come scuola attiva di solidarietà.

2.3.9. Regole e strumenti per le prossime elaborazioni di Piano

Guardando al futuro prossimo e quindi all'impegno per l'elaborazione dei nuovi Piani di Zona quali sono le regole e gli strumenti della partecipazione che andrebbero garantiti e rafforzati?

Sulle regole ha risposto la gran parte degli intervistati pur senza entrare troppo nel merito e con una proposta condivisa e perentoria, quella di **comunicare meglio e a tutti** i momenti-eventi del Piano. La comunicazione deve essere fatta in modo “ampio”, “chiaro”, “corretto e sistematico” invitando e informando “tutte le OdV” («ogni OdV deve essere presa in considerazione»). 18 rispondenti vanno in questa direzione.

Vi sono poi alcuni suggerimenti che sottolineano comunque l'universalità dell'evento partecipazione, come le parole chiave di “trasparenza” e “pari dignità”.

Altri ancora sottolineano la necessità che le regole siano “precise”, “scritte e condivise”, che vengano “rispettate” (“applicate”) e che vi sia “chiarezza sul percorso”. Si tratta di specificare procedure, fasi, strumenti di partecipazione criteri di rappresentanza. E ciò a vari livelli, da quello regionale attraverso gli organismi propri e previsti del volontariato, a quelli locali, di ambito territoriale.

Rispetto agli **strumenti** vi è maggiore incertezza e conoscenza da parte degli stessi responsabili, 15 dei quali non rispondono perché “non sanno”. Gli altri ribadiscono gli strumenti della comunicazione e insistono sulla diffusione di «informazioni capillari a tutte le OdV, iscritte e non» tramite ogni mezzo (telefono, fax, e-mail con indirizzario aggiornato, lettere, sms, incontri).

Infine, è stata posta ai presidenti una domanda inerente quattro **ipotesi di sviluppo della partecipazione**. Quelle proposte erano le seguenti:

- a) creare un *coordinamento delle OdV che hanno partecipato al PdZ* per seguirne l'attuazione e avere voce in capitolo sulla periodica riformulazione del Piano;
- b) creare un *gruppo di lavoro* per preparare la prossima partecipazione e negoziare con l'ente pubblico titolare della programmazione regole, procedure e modalità di partecipazione;
- c) affrontare insieme alle altre OdV il *tema della rappresentanza* ai Tavoli della partecipazione;
- d) far partecipare ad *attività formative* specifiche i rappresentanti del volontariato alla programmazione sociale.

La proposta maggiormente condivisa è stata la seconda (formazione di gruppo di lavoro preparato e incisivo) che ha ricevuto 19 preferenze di cui 10 prioritarie, e precede la prima (coordinamento delle OdV che hanno già partecipato al Piano) con 6 risposte prioritarie nonché la quarta (preparazione dei rappresentanti, 5 risposte prioritarie). In ultima posizione (prioritaria solo per 2

intervistati) viene la terza ipotesi di sviluppo della partecipazione, ovvero quella di affrontare insieme alle altre OdV il tema della rappresentanza. Quest'ultimo riscontro fa ritenere che i presidenti siano consapevoli che il nodo, pur reale della rappresentanza, segua quello di una effettiva ed estesa partecipazione. Senza reale partecipazione, diffusa e a vari livelli, non vi è una rappresentanza legittimata e autorevole.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La ricerca realizzata nel corso dell'anno sulla partecipazione del volontariato tarantino all'elaborazione dei PdZ fornisce un risultato che si poteva ipotizzare alla luce della conoscenza diretta e delle poche ricerche realizzate anche in aree meno problematiche e più avanzate per il sistema dei servizi vigente.

Il risultato è che **si conferma in pieno la scarsa partecipazione e la ridotta incidenza dei rappresentanti del volontariato all'elaborazione dei Piani di Zona.**

Si tratta per ora di una partecipazione più formale che sostanziale, anzi è quasi "informale" se si considerano le modalità di convocazione (in pochi casi "ufficiali") delle unità solidaristiche ai vari momenti assembleari e di lavoro di gruppo. A volte ciò è dovuto anche alla debolezza dei processi partecipativi attivati dalle pubbliche amministrazioni e ai **limiti culturali** e alle **pastoie organizzative** e burocratiche di queste, come emerge dalle stesse interviste ai rappresentanti istituzionali. Anch'esse devono fare una revisione del proprio modo di essere istituzione in epoca di sussidiarietà e di integrazione dei servizi favorendo un reale processo di *governance* nella gestione della pubblica amministrazione. Operare in un'ottica di questo tipo significa valorizzare al meglio - come regista e garante del "sistema" - i diversi attori della vita sociale della comunità centrando bisogni, obiettivi ed esiti delle politiche sociali.

Dalla ricerca emerge una lettura di grande debolezza dello specifico rapporto volontariato/pubblica amministrazione nella costruzione dei Piani Sociali di Zona. Per ora il risultato non molto positivo è pertanto il risultato del *combinato disposto* dei limiti del Pubblico e della debolezza del volontariato che pare talvolta anche scarsamente consapevole del proprio ruolo (come attesterebbe, ad esempio, la questione delle aspettative rispetto alle opportunità di gestione dei servizi ...).

Va detto con chiarezza che tale *deficit* partecipativo e di contributo effettivo del volontariato contrasta con le sue potenzialità in termini di conoscenza e presidio dei bisogni, in particolare delle fasce più deboli della popolazione, e di buone prassi. I responsabili delle OdV hanno la consapevolezza che il proprio ruolo sia più prossimo alle **funzioni di informazione e consultazione** che a quello di una completa condivisione dell'intero processo di programmazione. Essere in grado di partecipare pienamente al processo decisionale è oggi importante per il volontariato anche per il decrescere delle risorse finanziarie disponibili che richiede una maggiore attenzione nel definire le priorità e nel predisporre risposte ai bisogni con il rapporto costi/benefici più soddisfacente.

I responsabili intervistati risultano per ora credibili quasi esclusivamente come testimoni dei bisogni, mentre anche dopo l'entrata in vigore del Piano a seguito degli Accordi di programma manca l'apporto del volontariato negli incontri di

verifica periodici. In realtà questi ultimi più che essere momenti di valutazione o di monitoraggio dell'applicazione puntuale degli obiettivi del PdZ, magari per una sua riformulazione se necessario, sono incontri informativi sulla verifica delle cose fatte e poco finalizzati alla valutazione, che appare ovunque molto meno avanzata di quella della programmazione.

Quali sono i **punti di criticità** maggiormente evidenziati dalla ricerca e connessi con il comportamento delle OdV? Anzitutto la scarsa cultura della partecipazione sia in ambiti istituzionali (Consulte) che dei coordinamenti orizzontali. Questi, in particolare, non diventano luoghi di confronto per una funzione propositiva e politica con cui influire sull'operato delle istituzioni, ma piuttosto sono di conforto interassociativo e di mantenimento delle posizioni acquisite dalle varie sigle in termini di potere e di influenza. Inoltre l'asfittica partecipazione esterna sembra riflettere sia la scarsa partecipazione all'interno delle reti e dei coordinamenti che delle singole OdV. Anche quando queste nominano i propri rappresentanti non chiedono loro resoconti o rapporti di lavoro quasi fossero incarichi onorari e non di effettiva responsabilità e valore a segnalare anche lo scarso dibattito interno sui temi del sociale.

Vi è poi il problema nodale della rappresentanza, tutt'altro che risolto, problema peraltro non facilitato dalle Amministrazioni pubbliche che hanno i loro criteri di cooptazione. E' evidente che in mancanza di una regolamentazione interna al volontariato la rappresentanza si basa sulla rappresentatività (quanti gruppi rappresento più che quale programma o visione strategica) o sulla dimensione e autorevolezza di un'organizzazione più che di un movimento. Per ora l'immagine che prevalentemente dà di sé il volontariato ai Tavoli di progettazione è **frammentaria e scoordinata**, e questo tipo di approccio non giova ad accrescere il suo ruolo di rappresentatività forte e autorevole che invece appartiene alle organizzazioni sindacali.

La **preparazione alla partecipazione** appare insufficiente in mancanza di attività formative specifiche, sia per i rappresentanti-concertatori, che per tutti quei volontari in generale che progettano attività e si relazionano con enti e servizi pubblici locali. Ciò richiede una volontà comune alle OdV di territorio di promuoverla presso il CSV perché tale formazione diventi patrimonio conoscitivo di tutto il movimento. E possibilmente sia fatta insieme agli operatori pubblici perché vi sia una crescita di consapevolezza e di linguaggi comuni e condivisi.

Nell'esperienza degli intervistati le iniziative informative connesse con l'elaborazione del PdZ ed organizzate dagli Enti locali dei diversi Ambiti si risolvono nell'illustrazione di meccanismi e procedure del PdZ. Quello che serve oggi ai rappresentanti del volontariato ai Tavoli alti della concertazione è invece una "cultura di governo" del sistema dei servizi con competenze di analisi dei bisogni e delle risorse, di lettura di un bilancio, di programmazione, di organizzazione e gestione delle risorse nonché di valutazione costo-benefici e di analisi dell'efficacia degli interventi.

I **problemi** incontrati dagli intervistati nel processo di partecipazione ai PdZ sono risultati svariati e ben distribuiti per responsabilità specifica. Quelli prioritari sono comunque rigettati all'esterno del volontariato ma non in termini di frequenze

assolute. Pertanto vi è la consapevolezza di un'inadeguatezza di fondo da parte dei volontari a cui porre rimedio.

Le OdV del tarantino appaiono anche dei referenti deboli come soggetti di gestione di servizi o progetti del Piano, soprattutto nel ruolo della sperimentazione innovativa. Solo tre unità tra quelle esaminate hanno un ruolo attivo nella gestione dei servizi che sono di fatto sperimentali.

Il bilancio finale appare decisamente segnato in negativo e la parola più ricorrente è “delusione” che da conto della speranza che vi era riposta e magari dell'entusiasmo che accompagnava i volontari agli incontri di lavoro sul PdZ.

Tuttavia l'esperienza non pare essere stata inutile e alcuni spiragli di speranza affiorano dalle interviste, come la constatazione di una percepita migliore integrazione delle competenze istituzionali (ad es., tra sanità e sociale), della maggior conoscenza dei volontari dell'offerta dei servizi e degli attori in gioco, non solo di quelli pubblici, ma soprattutto dei *partner* omologhi e di terzo settore.

Gli intervistati segnalano anche la ricaduta positiva costituita dalla maggiore l'attenzione delle OdV verso problematiche del territorio non direttamente note ad esse superando una visione ristretta e particolaristica dei problemi che talvolta esse hanno chiuse nella loro nicchia operativa. In ultimo si scorge l'effetto rivitalizzante della partecipazione all'interno dell'OdV soprattutto sui volontari con effetti di rafforzamento della loro motivazione e senso di cittadinanza in grado di diventare patrimonio diffuso sul territorio.

Infine, quale ruolo potrebbe svolgere il **Centro Servizi per il Volontariato**? Tale agenzia può essere al riguardo motore di iniziative su vari piani:

- a) *formativo*, promuovendo una formazione alta per i “concertatori sociali” e una formazione diffusa sui temi delle politiche sociali per i volontari senza rinunciare ad utili commistioni con operatori pubblici (previo accordo protocollato con le Amministrazioni pubbliche interessate);
- b) *organizzativo-propulsivo* nei confronti delle OdV attraverso la programmazione di incontri per area tematica (i minori, gli anziani, la disabilità, l'immigrazione...) e territoriale avendo cura di raccogliere e sistematizzare proposte ed esperienze e di svolgere un ruolo “maieutico” nel far emergere il contributo dei volontari su specifiche aree tematiche del PdZ;
- c) di *volano della progettualità sociale* delle OdV in connessione con gli obiettivi dei PdZ per favorire un utilizzo integrato delle risorse e una maggior efficacia degli interventi. E a seguire con valutazioni di efficacia degli interventi e di impatto sulle comunità;
- d) di *mediazione* tra rappresentanze del volontariato e istituzioni pubbliche per l'elaborazione condivisa di “linee guida” per la partecipazione e la definizione di criteri di rappresentanza.

La ricerca ha evidenziato anche la necessità di predisporre delle **linee-guida** per uniformare procedure e comportamenti partecipativi su tutto il territorio provinciale evitando che ogni Comune o Ambito agisca in modo troppo discrezionale nel promuovere e organizzare il processo di programmazione. Occorre anche dare

indicazioni alle OdV e alle formazioni di terzo settore circa il proprio ruolo e la propria specifica funzione e sulla formazione di rappresentanze unitarie.

Il progetto è il primo atto di ricerca che prevede un monitoraggio nel tempo dello stato di avanzamento della partecipazione delle OdV ai processi di *policy making*. Si potrà così misurare nel tempo l'andamento del fenomeno e, auspicabilmente, l'avanzamento della cultura della partecipazione di un volontariato come soggetto di cambiamento.

ALLEGATO: LE ODV CHE HANNO PARTECIPATO ALLA RICERCA

FOCUS GROUP

Consulente Ufficio di Piano – Comune di Martina Franca

Dirigente - Comune di Martina Franca

Gruppo Volontariato Vincenziano di Manduria

Associazione di Volontariato “La finestra” ONLUS

AVULSS di Mottola

AUSER provinciale

Associazione Fattoria Amici di Dante Torraco

Il *Focus Group* è stato coordinato dal dott. Piero D'Argento (collaboratore del CSV) e vi ha partecipato la direttrice del CSV (dott.ssa Camilla Lazconi)

ODV CHE HANNO PARTECIPATO ALLA RICERCA

DENOMINAZIONE	ANNO	COMUNE
GVV - GRUPPO DI VOLONTARIATO VINCENZIANO	1929	SAVA
AVULSS - ASSOCIAZIONE VOLONTARI UNITA' LOCALI SOCIO-SANITARI	1985	MANDURIA
INSIEME VE2000RSO IL FUTURO	2000	MASSAFRA
ASSOCIAZIONE LA FINESTRA ONLUS	2000	MASSAFRA
LA NOSTRA VOCE, FAMIGLIE e DISABILI	2003	MANDURIA
COMUNITA' ITINERANTE L'INCONTRO	1969	LATERZA-GINOSA
ASSOCIAZIONE PER L'INTEGRAZIONE DEL DIVERSAMENTE ABILE	2005	MARTINA FRANCA
LUCA MARIO GINO GIUSEPPE LU.MAGI.GI.	2006	GINOSA
ASSOCIAZIONE NAZIONALE FAMIGLIE AFFIDATARIE ED ADOTTIVE - ANFAA	1885	TARANTO
AIDO - ASS. ITALIANA PER LA DONAZIONE DI ORGANI TESSUTI E CELLULE	1982	TARANTO
NUOVO CENTRO SOCIALE ANZIANI "SANDRO PERTINI"	2004	MARTINA FRANCA
ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO DELLA CASA DEL SORRISO	2000	MARTINA FRANCA
UNIVERSITA' POPOLARE CONTEMPORANEA "LE GRAZIE"- UPC LE GRAZIE	1992	MARTINA FRANCA
ASS. MARTINESE RAGAZZI DOWN ONLUS - A.M.A.R. DOWN ONLUS	2003	MARTINA FRANCA
CENTRO DI ASCOLTO S. GREGORIO MAGNO	1992	MANDURIA
GRUPPO VOLONTARIATO VINCENZIANO MANDURIA - GVV MANDURIA	1925	MANDURIA
ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO PENITENZIARIO "NOI E VOI" ONLUS	1992	TARANTO
ASSOCIAZIONE PERSONE DOWN	1997	TARANTO
AGE - ASSOCIAZIONE ITALIANA GENITORI	1994	MANDURIA
ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO SOS SAVA - SOS SAVA	1992	SAVA
CONFRATERNITA MISERICORDIA	1992	MARTINA-CRISPIANO
ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO "AGAPE" ONLUS	2000	TARANTO
CAV - CENTRO DI AIUTO ALLA VITA	1984	TARANTO
A.P.M.A.R. – ASSOCIAZIONE PUGLIESE MALATI REUMATICI ONLUS	2000	TARANTO
AIDO - ASS. ITALIANA PER LA DONAZIONE DI ORGANI TESSUTI E CELLULE	1987	MANDURIA
AVIS – ASSOCIAZIONE VOLONTARI ITALIANI DEL SANGUE	2002	MANDURIA - AVETRANA - MARUGGIO