

OSSERVATORIO REGIONALE DEL VOLONTARIATO

Art. 22 L.R. n. 12 del 2005 - Del G.R. n. 1524 del 29/09/2008

VERSO LA CONFERENZA REGIONALE DEL VOLONTARIATO

Documento preparatorio per il confronto

PREMESSA

La prossima Conferenza Regionale del Volontariato presenta una novità metodologica di rilievo in quanto, svincolata dalle procedure di votazione dei 4 rappresentanti del volontariato nel Co.ge, potrà dedicarsi maggiormente ad approfondire le tematiche che verranno indicate dal percorso partecipativo proposto dall'Osservatorio Regionale nel quale verranno coinvolte le Assemblee Provinciali.

Il documento proposto ha quindi lo scopo di avviare una riflessione ampia la cui sintesi potrà costituire il documento base della Assemblea generale della Conferenza Regionale. Per questo motivo i temi proposti, certamente da arricchire, vengono aperti da alcune considerazioni condivise dai membri dell'Osservatorio, seguite da proposizioni esplicitate sotto forma di domande o ipotesi.

L'intento è quello di favorire l'approfondimento, e sollecitare la partecipazione con la consapevolezza di esperire per la prima volta una responsabilità diretta nella costruzione dal basso della Conferenza Regionale.

Invitiamo quindi ogni Assemblea Provinciale a verbalizzare la discussione svolta e soprattutto a sintetizzare i contenuti più rilevanti in un documento da far pervenire all'Osservatorio segnalando eventuali ulteriori tematiche da porre in discussione.

1. FACCIAMO IL PUNTO

In Emilia-Romagna sono iscritte al registro regionale 2.995 organizzazioni di volontariato. Di queste 913 svolgono attività sanitaria e 1110 socio-assistenziale.

Una realtà, quella del volontariato, di grande consistenza che rappresenta un pezzo fondamentale del modello sociale emiliano-romagnolo: pensiamo solamente al trasporto sociale e sanitario, alle strutture di accoglienza, agli interventi di emergenza.

Il quadro generale evidenzia anche elementi di criticità che si potrebbero definire strutturali, come ad esempio il predominio degli ambiti socio-sanitario ed assistenziale, l'aumento del numero delle organizzazioni a cui non corrisponde un aumento del numero di volontari, la difficoltà di avvicinare il mondo giovanile, il problema del ricambio generazionale, non tanto della base associativa attiva quanto e soprattutto dei livelli di responsabilità gestionale e di responsabilità "politica" in senso lato.

I dati segnalano la solidità di una parte fondamentale del capitale sociale della nostra regione. Segnalano una realtà che attraverso l'agire concreto e consapevole dei volontari promuove i valori della prossimità, della gratuità, della solidarietà, della partecipazione e dell'autorganizzazione, sperimentando dal basso soluzioni concrete per rispondere ai bisogni vecchi e nuovi delle persone, delle famiglie, della società.

Gli esiti della crisi dapprima finanziaria, poi economica, ora anche sociale, e gli effetti dei tagli ai

bilanci degli enti locali ed ai trasferimenti statali prodotti dalle politiche governative, cambiano sostanzialmente lo scenario. Un Welfare che si trova a fronteggiare contemporaneamente il calo delle risorse e l'aumento dei bisogni e delle problematiche: riduzione delle disponibilità economiche sia pubbliche che private, aumento delle richieste di aiuto (nuove povertà), richieste per fronteggiare la destrutturazione di servizi importanti (scuola, educazione ecc.): tutto ciò ci riguarda molto da vicino. Il capitale sociale non è un dato assoluto: può erodersi, se non adeguatamente valorizzato ed alimentato.

Siamo convinti che il volontariato ha molto da perdere se lo Stato viene meno al compito di garantire i diritti. Così il mercato ha molto da perdere, se si erode il capitale sociale che produce la fiducia che sta alla base di una sana economia.

Se l'azione volontaria sostituisce acriticamente risorse pubbliche, il volontariato rifluisce su di un ruolo meramente prestazionale e rinuncia alle proprie caratteristiche di gratuità, di dono, di fantasia, di innovazione, di tessitore di relazioni solidali e, non ultimo, di fattore di coesione nell'attuale società segnata da un preoccupante aumento dell'individualismo, dell'indifferenza, dell'insignificanza valoriale.

Il sistema di welfare della nostra regione, di cui siamo parte attiva, ha solide basi culturali e valoriali, ma per poter essere all'altezza delle nuove sfide necessita di una buona dose di innovazione nelle politiche, di razionalizzazione negli ambiti di intervento e nelle modalità di risposta alla complessità dei bisogni.

Alla luce di queste considerazioni l'Osservatorio Regionale del Volontariato pone una prima domanda di tipo valoriale a cui seguono altre di contenuto:

Il volontariato emiliano-romagnolo assume la Carta dei Valori del Volontariato (confermata dalla Assemblea del Volontariato italiano, 4 - 5 dicembre 2009) come proprio riferimento e base culturale?

Come agire concretamente e responsabilmente senza farsi istituzionalizzare?

Come favorire la costruzione di reti comunitarie?

Quali sperimentazioni riteniamo utili per implementare una cultura di sussidiarietà che integri le risorse?

Quali priorità propone il volontariato?

Quale contributo innovativo il volontariato intende dare, per realizzare un punto più avanzato tra l'azione volontaria dei cittadini e l'azione pubblica nel perseguire il bene comune, nel diffondere l'etica della responsabilità sviluppandone la dimensione comunitaria e partecipativa?

2. IL SISTEMA DEI SERVIZI A FAVORE DEL VOLONTARIATO

La grande novità degli ultimi 15 anni della storia del nostro volontariato, è rappresentata dalla costituzione di organismi a servizio delle organizzazioni, finanziati, per legge, dalle fondazioni bancarie. I Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) in Emilia-Romagna vengono costituiti dal Co.Ge. nel 1997; sono nove e, secondo la legge regionale, sono uno per provincia. L'evoluzione del fondo e la loro distribuzione a livello provinciale, mostrano l'importanza di questi strumenti non solo per la vita delle organizzazioni, ma per le stesse comunità locali su cui ricadono i servizi dei CSV.

ANDAMENTO DEL FONDO SPECIALE PER IL VOLONTARIATO DELL'EMILIA-ROMAGNA				
ANNO	1997/1998	1999/2000	2001	2002
FONDO	4.134.102,25	6.774.972,70	1.578.174,29	4.901.692,43

ANNO	2003	2004	2005/2006	2007	2008	2009	2010
FONDO	6.000.030,00	7.700.005,00	12.000.000,00	9.659.640,41	12.036.041,34	14.390.990,40	9.323.489,82
PC	564.390,00	671.971,00	1.072.157,60	891.178,13	1.073.307,19	1.276.944,92	784.950,22
PR	737.910,00	886.031,00	1.396.707,24	1.164.141,61	1.455.403,74	1.845.130,75	1.197.855,34
RE	655.230,00	851.689,00	1.218.926,37	952.452,67	1.209.499,57	1.437.582,67	982.832,49
MO	735.630,00	1.017.393,00	1.642.607,65	1.359.555,51	1.571.205,87	1.846.679,95	1.150.074,75
BO	880.350,00	1.298.597,00	2.095.782,91	1.620.726,50	2.162.604,47	2.605.645,95	1.640.827,64
FE	608.550,00	755.824,00	1.133.113,15	906.942,07	1.125.090,40	1.332.018,29	864.361,44
RA	642.630,00	782.697,00	1.177.201,54	942.388,87	1.153.736,33	1.367.345,52	905.077,02
FC	669.390,00	805.797,00	1.267.131,64	1.022.686,95	1.267.033,96	1.471.505,05	993.783,65
RN	505.950,00	630.006,00	996.371,90	799.568,11	1.018.159,82	1.208.137,30	803.727,27

L'attività dei CSV emiliano-romagnoli si distingue, a livello nazionale, per comprendere tre livelli di prestazioni: servizi di base, progetti sociali e sovraprovinciali, progetti di sviluppo.

I progetti vengono analizzati attraverso un sistema di valutazione, messo a punto dal Co.Ge. e condiviso con il coordinamento dei CSV, che prevede una valutazione ex-ante di ammissibilità, una valutazione di percorso, ed una ex-post sugli esiti dei progetti.

Attraverso questo sistema è stato possibile rispondere in larghissima parte alle richieste delle associazioni, senza ricorrere a bandi o erogazioni dirette di fondi, con un buon ritorno in termini di soddisfazione da parte del volontariato.

I SERVIZI PER IL VOLONTARIATO ALLA PROVA DEL CALO DELLE RISORSE

L'Osservatorio Regionale del Volontariato, raccogliendo numerose analisi ed indagini svolte dal Co.Ge., dagli stessi CSV e da altri soggetti, che fanno emergere livelli e standard di servizi mediamente alti, intende confermare una valutazione positiva dell'impianto strutturale dei CSV della nostra Regione e della esperienza fatta.

Detto questo, si ritiene necessario aprire una riflessione, a partire da un confronto sereno ma al tempo stesso rigoroso, per consentire uno sviluppo ulteriore in grado di affrontare il mutato quadro di

riferimento: non sono quindi i CSV in discussione, ma è il contesto che costringe a ricercare soluzioni innovative per non disperdere quanto di positivo è stato fatto in questi anni.

In particolare, l'esigenza deriva da un dato di realtà non preventivato – ossia il calo complessivo delle risorse, a seguito della crisi finanziaria e della conseguente diminuzione degli utili delle fondazioni bancarie – e dalla necessità di rispondere sempre meglio alle esigenze di trasparenza, coerenza, efficacia ed innovazione.

Su questo dato si sono sommati, negli anni, cambiamenti normativi nel calcolo della percentuale destinata al volontariato ed accordi a livello nazionale fra fondazioni, volontariato e terzo settore. Il dibattito sui CSV e sull'uso delle risorse messe a disposizione dalle fondazioni, è oscillato fra vincoli normativi interpretati in modo diverso e condizioni oggettive in cui si sono trovati ad operare i CSV.

Ciò in passato ha talvolta portato a contrapposizioni poco produttive o ad un rivendicazionismo sterile, a tutto danno di una logica di sistema

Che fra i due livelli non ci sia sempre stata corrispondenza è un dato di fatto, e questo ha comportato uno sviluppo dei CSV non sempre corrispondente ai bisogni delle OdV.

Ora ci troviamo ad un bivio.

Anche se può apparire scontato, va riaffermato che il volontariato esiste solo se viene supportato: la stagione dello spontaneismo e delle figure carismatiche ce la siamo definitivamente lasciata alle spalle.

Esiste una necessità di servizi specificamente dedicati al volontariato, che sappiano cioè cogliere le esigenze ed i bisogni di organizzazioni caratterizzate dal contributo gratuito verso terzi dei propri aderenti.

È fondamentale partire da una corretta impostazione della riflessione, ossia dalle domande:

Quali sono le sfide del volontariato nei prossimi anni? Gestire servizi? Azione di denuncia, advocacy, lobbying? Di conseguenza, quali servizi sono necessari per il volontariato?

Come dare attuazione al dettato di legge che individua, nel Comitato Paritetico Provinciale, l'organismo rappresentativo del volontariato che deve dare gli indirizzi al CSV?

Quali sono state le difficoltà di funzionamento per garantire partecipazione ad apporto di esperienze plurime?

Il rapporto tra risorse per la gestione ed il funzionamento dei 9 CSV, e risorse impegnate per le diverse tipologie di servizi e per la progettazione, è congruo o va razionalizzato? Quali priorità?

Il Co.Ge. ha solo una funzione 'notarile' e di controllo, o può dare ai CSV degli orientamenti e degli indirizzi, sia per i servizi che per gli ambiti di intervento, proprio in ragione del suo ruolo istituzionale, che oltre ad assicurare la corretta amministrazione del fondo speciale, sappia garantire l'uso ottimale delle risorse disponibili?

Il sistema emiliano-romagnolo va confermato in toto?

L'affidamento della gestione dei CSV deve avere una scadenza o una verifica, dopo un certo numero di anni?

Si avverte l'esigenza di introdurre un sistema a bandi? Ed eventualmente gestiti da chi?

Le risorse per il CSV possono andare a sostenere progetti o attività delle singole associazioni?

3. LE FORME DI RAPPRESENTANZA E DI PARTECIPAZIONE DEL VOLONTARIATO

La legislazione nazionale (legge 266/1991 e D.M. 8/10/97 attuativo) e la legislazione regionale (LR 12/2005) hanno definito il quadro formale di riferimento degli organismi, delle strutture di rappresentanza e di servizio – Co.Ge., CSV, CPP, ORV – propri del volontariato. Nell'esperienza concreta questi organismi e queste strutture hanno consolidato il proprio ruolo, interpretato le proprie funzioni, sviluppato reciproche relazioni che hanno contribuito al radicamento ed alla crescita del volontariato nella nostra regione.

Il panorama recente ha visto il consolidamento del “sistema del volontariato” regionale, con la messa a regime e due anni di esperienza, dei nuovi soggetti istituzionali previsti dalla legge regionale 12/2005 – cioè i Comitati Paritetici Provinciali (CPP) e l'Osservatorio Regionale del Volontariato (ORV).

Questi soggetti dovrebbero rafforzare, da un lato (CPP) l'efficacia a livello locale di una rappresentanza del volontariato assicurata in modo democratico e partecipativo, garantendo il raccordo ai vari livelli progettuali e di programmazione, e dall'altro mettere a disposizione uno strumento, ad ampia rappresentanza di sistema (ORV), che offra analisi documentate, circolazione delle esperienze e delle buone pratiche, confronto con i contesti istituzionali e associativi locali, nonché un raccordo costante con la Conferenza Regionale del Terzo Settore

Il senso della verifica che intendiamo aprire è quello di esaltarne gli aspetti positivi, di svilupparne le potenzialità, di prendere coscienza delle criticità per superarle, di cogliere le necessità evolutive. Il tutto nel pieno rispetto delle reciproche autonomie e nella ricerca di modalità per fare sempre più sistema.

L'ultima Conferenza Regionale del Volontariato (gennaio 2008) aveva indicato tra gli obiettivi da realizzare l'assestamento dell'Osservatorio, per assicurarne la funzionalità e l'interlocuzione con tutte le componenti che fanno parte del sistema, e l'implementazione dei Comitati Paritetici nonché lo sviluppo delle loro funzioni di rappresentanza.

In coerenza con gli impegni assunti è stata modificata la composizione dell'Osservatorio Regionale con il coinvolgimento di tutte le componenti di diritto: rappresentanza dei 9 Comitati Paritetici, 3 rappresentanti delle reti associative regionali, 4 rappresentanti del volontariato nel Co.Ge.; come invitati permanenti: l'assessore regionale competente, il rappresentante degli enti locali, il rappresentante del coordinamento dei CSV, il rappresentante delle fondazioni bancarie.

La presenza di “invitati permanenti” ha raggiunto il risultato atteso di un maggior dialogo fra le componenti del sistema e una maggior fluidità di comunicazione? Sono possibili diverse e migliori soluzioni?

L'Osservatorio ha elaborato delle linee-guida per favorire la funzionalità dei Comitati Paritetici.

All'attuale livello di elaborazione, è possibile delineare una geografia della rappresentanza del volontariato emiliano-romagnolo:

- *a livello istituzionale*: Comitati Paritetici Provinciali, Pianificazione di zona, Osservatorio Regionale, Co.Ge.

- *a livello di autorganizzazione*: Forum regionale terzo settore, Forum provinciali (dove esistono) ed altre forme, Consulte/Movimenti/Federazioni.

Diamo per acquisito che fra i soggetti di rappresentanza NON figurano i CSV e le associazioni di secondo livello a cui è demandata la loro gestione.

Un altro spunto di riflessione riguarda il metodo partecipativo del volontariato. Possiamo dire che, tutte le volte che al volontariato è stato applicato il metodo *democratico* classico (vince chi ha più voti), sono emerse più le fratture e le difficoltà che i fattori di coesione, di impegno comune e di convergenza

operativa; quando invece si sono tentati metodi *consensuali* (*concertazione*), magari con tempi più lunghi, il volontariato è rimasto unito ed ha raggiunto obiettivi importanti.

LA PARTECIPAZIONE DEL VOLONTARIATO EMILIANO-ROMAGNOLO AL SISTEMA DI GOVERNANCE REGIONALE

Il volontariato partecipa alla *governance* regionale attraverso organismi e procedure previste da disposizioni legislative, linee-guida e regolamenti riguardanti la concertazione e la programmazione socio-sanitaria (Conferenza Regionale del Terzo Settore, di cui l'Osservatorio è sezione speciale, Comitati Paritetici, Consulte ecc.).

Le esperienze pratiche hanno evidenziato luci ed ombre, su cui occorre ragionare per semplificare gli aspetti formali (superare duplicazioni, rendere coerente l'intero processo), favorendo la sostanza ed i contenuti. Su questo versante ci sono novità importanti che dobbiamo saper cogliere.

Una semplificazione normativa, una chiarificazione dei ruoli e delle funzioni nelle norme regionali che riguardano il Volontariato appare possibile e necessaria in questa fase?

In caso affermativo da dove bisogna partire, quali sono le incongruenze più marcate e rilevanti esistenti nelle leggi e nei regolamenti della Regione ?

In quale direzione si dovrebbero muovere le modifiche eventualmente da proporre ?

L'Assemblea Legislativa regionale ha approvato una legge sulla partecipazione che disegna un nuovo rapporto tra il potere e la partecipazione dei cittadini, in base al quale verrà innovata la governance.

Il processo di applicazione dei contenuti di questa legge ci interessa, ed intendiamo svolgere un ruolo attivo nello sperimentare relazioni nuove in grado di allargare la responsabilità e la consapevolezza verso il bene comune della comunità regionale.

Che consapevolezza esiste, nella base associativa delle organizzazioni di volontariato, delle necessità di rappresentanza del volontariato?

Come si pone il volontariato emiliano-romagnolo rispetto alla Carta della rappresentanza, adottata nell'ottobre 2008? Può essere uno strumento fatto proprio dalla Conferenza Regionale?

Come fare affinché non solo i dirigenti, ma quanti più volontari, siano coinvolti nel processo di partecipazione della loro associazione?

Come riconoscere e valorizzare ulteriormente le sedi di partecipazione del volontariato?

Come semplificare e ridurre i passaggi della partecipazione, favorendo così tutte le associazioni e non solo quelle più strutturate?

Il volontariato emiliano-romagnolo privilegia il metodo democratico o quello consensuale? Come allargare questa consapevolezza, e dare al volontariato strumenti per un miglior utilizzo delle sedi di rappresentanza?

Che rapporto deve esistere fra volontariato, fondazioni bancarie ed enti locali, e come deve essere sviluppato e/o formalizzato?

4. DALLA VALORIZZAZIONE AL RICONOSCIMENTO: OBIETTIVO COMUNE DI CRESCITA

L'Emilia-Romagna di fronte alla crisi non è un'isola felice, vive in pieno – e questo lo constatiamo tutti – le difficoltà, le tensioni, le preoccupazioni dell'ora presente, soprattutto la difficoltà nel darsi un orizzonte di speranza per un futuro migliore.

Gli effetti sociali sono ben evidenti: l'aumento esponenziale della CIG, la perdita del lavoro soprattutto dei soggetti più deboli ed esposti, stanno manifestando l'incremento delle povertà e delle diseguaglianze, in un trend che dura da almeno due anni.

Il sistema di welfare regionale, già in forte tensione per le potenti modificazioni anagrafiche presenti nella società (allungamento della vita, multietnicità ecc.), si trova a dover fronteggiare gli effetti di una crisi strutturale complessa ed inedita, con risorse fortemente ridimensionate.

Non ci si può solo difendere, occorre cambiare passo ed immettere nel sistema di welfare regionale una buona dose di innovazione, per affermarne la dimensione comunitaria passando da un welfare istituzionale a un welfare comunitario.

Su questo terreno il mondo del volontariato può rappresentare una riserva innovativa in termini di attività esplorativa sociale: significa innanzitutto condividere ed interpretare al meglio modalità concrete di sussidiarietà integrativa, in grado di innescare culture e pratiche diffuse di responsabilità civile e di partecipazione.

Nel tentare di percorrere queste nuove strade, prendiamo atto che il volontariato emiliano-romagnolo, a differenza di molti anni fa, è al centro di un complesso sistema di relazioni, in cui si trovano sicuramente le istituzioni, ma anche le aziende, gli altri soggetti del terzo settore e i movimenti di opinione. Generalmente, nella letteratura, questi soggetti vengono definiti portatori di interesse.

È possibile porsi la domanda sul ruolo del volontariato in rapporto con la complessità della società, interrogandosi su ciò che il volontariato vuole prioritariamente essere:

Un portatore di risposte?

Un suscitatore di domande?

Un promotore di reciprocità?

Sino ad oggi si è sempre sentito affermare che il volontariato è una risorsa importante e che deve essere valorizzato:

è possibile oggi pensare di spostare l'obiettivo, e passare dalla valorizzazione al RICONOSCIMENTO del volontariato?

Valorizzare il volontariato significa dare valore a ciò che fa e, il più delle volte, tale valore è rappresentato dai risparmi che produce in via diretta sui costi complessivi del sistema del welfare, mentre riconoscere il valore del volontariato significa riconoscere il ruolo che svolge nel promuovere una cittadinanza attiva, consapevole e responsabile, nell'essere promotore del principio di reciprocità e come tale attivo costruttore di una società più umana, coesa e solidale.

Certamente senza denaro non si può fare niente, ma siamo sicuri che nel caso del volontariato sia l'accesso a risorse finanziarie il vero obiettivo? Che senso ha fare una campagna di raccolta fondi oppure ricevere contributi da una fondazione, se poi le organizzazioni di volontariato sono trattate come qualsiasi altro soggetto economico? Ad esempio rispetto alle utenze, alla tassazione, ai procedimenti burocratici, a gravami di adempimenti di dubbia utilità ed efficacia.

Per riconoscimento si intende quindi un approccio trasversale al volontariato che, riconoscendone la specificità, lo scarichi da un lato da oneri e procedure, e dall'altro lato riconosca il peso immateriale rappresentato dall'azione gratuita di migliaia di persone.

Per compiere questo passaggio, occorre porsi almeno alcune domande:

- **sull'identità del volontariato, al di là dei vincoli di legge:** la Carta del Volontariato, elaborata qualche anno fa, costituisce un patrimonio identitario comune ed acquisito? L'identità del volontariato è riconosciuta, non solo al proprio interno, ma dai diversi portatori di interesse? Come comunicare e promuovere la vera identità del volontariato?

- **sugli interlocutori del volontariato:** la convenzione è ancora l'unico strumento adatto per rapportarsi con gli enti locali? Come riconoscere, da parte degli enti locali, la differenza fra una collaborazione per integrare servizi ed una per l'innovazione? Fino ad ora gli interlocutori sono stati principalmente gli enti locali; come rapportarsi con altri soggetti anche economici? E quindi di che sostegno c'è bisogno per aprirsi maggiormente alle comunità?

- **azione volontaria e lavoro:** i confini stanno diventando sempre più labili, sarà possibile tracciare un limite? Quale è il ruolo della persona che si qualifica come volontario in una OdV?

- **comunicazione, ricerca fondi, reputazione:** non è più possibile dare per scontata la buona reputazione del volontariato; e quindi, come costruire, conservare, sviluppare questi aspetti in una OdV?

- **gestire servizi o advocacy:** quale aspetto caratterizza maggiormente una OdV? A quali bisogni deve rispondere il volontariato?

- **programmazione, pianificazione, co-progettazione, accreditamento:** come si pone il volontariato? Che tipo di supporto occorre?

In conclusione per una crescita complessiva del sistema del volontariato si sottolinea l'importanza di allargare e consolidare le esperienze di aggregazione di secondo livello di O.d.V., nonché di favorire e promuovere esperienze dove il "lavorare in rete" costituisca non solo una buona prassi, ma una prospettiva strategica.

Questo sia per favorire l'ampliamento della base associativa dei Centri di Servizio, sia per rafforzare la partecipazione e l'incidenza propositiva nei processi decisionali ai vari livelli, dai distretti agli ambiti intercomunali, sino al livello regionale.

Bologna 26.10.2010