



VII Convegno Nazionale Biennale Enti Locali e Volontariato

**IL VOLONTARIATO:  
UNA RISORSA PER LE COMUNITA' LOCALI  
BILANCI, PROBLEMI E PROPOSTE**

VERONA, 23-24 Febbraio 2006

*Con il Patrocinio della REGIONE VENETO*

In collaborazione con  
FORUM DEL TERZO SETTORE – CESIAV – FIVOL – AUSER  
e la partecipazione del CSV DELLA PROVINCIA DI VERONA

---

## DOCUMENTAZIONE DISTRIBUITA

---

**Fondazione Italiana per il Volontariato  
Settore Studi, Ricerche e Documentazione**

**Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di  
Volontariato: Quale rapporto?  
I risultati della Ricerca FIVOL**

***A cura di Renato Frisanco, Fondazione Italiana per il Volontariato***

---

### Indice

<b>A. RAPPORTO DEI COMUNI CON LA SOCIETÀ CIVILE.....</b>	<b>2</b>
<b>B. RICONOSCIMENTO DEL VOLONTARIATO .....</b>	<b>3</b>
<b>C. SOSTEGNO AL VOLONTARIATO .....</b>	<b>6</b>
<b>D. REGOLAZIONE E MODALITÀ DI RAPPORTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CON LE ODV...8</b>	
<b>E. PARTECIPAZIONE DELLE ODV AI PROCESSI DECISIONALI DI <i>POLICY MAKING</i>.....</b>	<b>14</b>
<b>F. VALUTAZIONI SUL RAPPORTO PUBBLICO-VOLONTARIATO .....</b>	<b>17</b>

---

### Premessa

Questa relazione, articolata in sei paragrafi tematici, costituisce la presentazione dei risultati di una indagine - promossa e realizzata dalla FIVOL - sul rapporto tra Amministrazioni Pubbliche e organizzazioni di volontariato. Tale indagine ha coinvolto i Comuni, le Comunità Montane e le Aziende Sanitarie Locali. Complessivamente ha interessato 220 Amministrazioni Pubbliche con la compilazione di un questionario strutturato affidato ad un referente istituzionale previamente identificato. Parallelamente ha altresì interessato i Presidenti di Coordinamenti e Consulte del volontariato, intervistandone 81 con un'apposita griglia di intervista.

La disamina che segue riguarda le seguenti Amministrazioni:

- 138 Comuni, di cui 84 capoluogo - rispetto ai 105 esistenti (80%) - e 54 non capoluogo, ma con ampiezza demografica superiore ai 10 mila abitanti. Questi ultimi rappresentano il 29% dell'universo di riferimento (188 unità) per cui l'analisi dei loro dati fornisce alcune indicazioni di tendenza e si presta a delle prudenziali comparazioni con i comuni maggiori. Le informazioni e i dati raccolti si riferiscono al 2003 e talvolta agli ultimi tre anni (2001-2003);
- 75 Unità Sanitarie Locali (ASL) rispetto alle 105, una per provincia a cui è stato distribuito il questionario.

La distribuzione dei campioni esaminati nelle tre aree geografiche del Paese (Nord, Centro e Sud) rispetta sostanzialmente quella degli universi di riferimento.

L'unità di analisi della rilevazione ha riguardato, per i Comuni, l'Assessorato responsabile dei servizi alla persona; nel caso in cui tale competenza fosse articolata in più Assessorati del sociale è stato il referente dell'Assessorato più importante, sulla base del budget utilizzato, a farsi carico della compilazione del questionario e a reperire e aggregare i dati richiesti anche per gli Assessorati omologhi. Per le ASL hanno invece risposto al questionario, in primis, i Direttori o coordinatori sociali, oppure altri responsabili di settori specifici di tali aziende.

Per evitare equivoci nell'identificazione del secondo soggetto della rilevazione – le organizzazioni di volontariato - si è fornito a tutti i referenti istituzionali una previa definizione<sup>1</sup>.

## A. Rapporto dei Comuni con la società civile

Il Comune è "*l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*"<sup>2</sup>. E' questa una responsabilità che esso può oggi gestire meglio in una logica di *governance* proponendo un patto di sviluppo concertato con tutti gli attori del territorio.

Per raggiungere questo scopo il primo passo di una quota rilevante di Comuni capoluogo (45 su 100) negli ultimi tre anni è stato quello di dar vita ad una **Conferenza di Piano Strategico Partecipato** composta da tutte le componenti istituzionali e organizzate del territorio e finalizzata a definire la filosofia e gli obiettivi di sviluppo del Comune. Un altro 12% l'ha programmata, e auspicabilmente realizzata, nel 2004 (Tav. 1).

Analogamente diffusa è la pratica della **partecipazione diretta alla gestione della vita pubblica**, come nel caso del "bilancio partecipativo" (44,8%); questa viene promossa quasi sempre dai Comuni e solo in misura molto ridotta dai cittadini.

Il 20,5% dei Comuni capoluogo ha attuato entrambe le modalità partecipative, rispetto al 9,5% dei Comuni minori. Si ampliano, dunque, le iniziative di coinvolgimento della comunità territoriale per definire obiettivi condivisi di sviluppo delle città esercitando una reale democrazia che va oltre il momento elettorale.

Un altro elemento di attenzione alla cittadinanza in generale consiste nell'istituzione del **difensore civico**, che ha compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale, "segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Mentre il 95,5% dei Comuni ha previsto tale figura nel proprio statuto, il 65,7% l'ha istituita di fatto (più nei Comuni maggiori che in quelli minori).

Si tratta, comunque, di una cifra ragguardevole che depone della maggiore sensibilità dei Comuni capoluogo (e non) nei confronti di un'amministrazione corretta e controllata, ovvero rispetto alla garanzia dei diritti del cittadino.

---

<sup>1</sup> Per **organizzazione di volontariato** si intende quella realtà che ha i requisiti richiesti dagli artt. 2 e 3 della Legge-quadro 266/1991 (assenza di fine di lucro, anche indiretto, prevalenza del lavoro volontario, gratuità ed elettività delle cariche associative, fini esclusivi di solidarietà); tali requisiti consentono altresì a tale organizzazione l'iscrizione ai registri del volontariato e la stipula di convenzioni con amministrazioni pubbliche. Sono invece da considerare altre organizzazioni di Terzo settore: le associazioni di promozione sociale (L. 383/00), le cooperative sociali (L. 381/91), le fondazioni, i patronati, gli enti ecclesiali, le ONG.

<sup>2</sup> Art. 1 Decreto Legislativo n. 267/2000.

Tav. 1. Realizzazione di strumenti partecipativi e di garanzia per i cittadini; confronto tra Comuni capoluogo e non (valori %).

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.
- Realizzazione della Conferenza di Piano strategico partecipato	44,0	46,3
- Programmata per il 2004	14,3	7,4
- Iniziative di partecipazione diretta alla gestione della vita pubblica	38,1	14,8
- Entrambe le modalità partecipative	20,2	9,3
- Prevista da Statuto l'istituzione del difensore civico	94,0	79,6
- Istituito l'ufficio del difensore civico	59,5	51,9

*Comincia a evidenziarsi nel nostro Paese, anche a seguito delle Riforme che hanno interessato il Welfare, una nuova concezione delle politiche sociali non più residuali, limitate all'intervento riparativo e chiuse nell'assistenzialismo, ma promozionali (dell'agio), preventive e pertanto multidimensionali e integrate (toccano tutti i settori e i bisogni dei cittadini) nonché basate sulla costruzione partecipata di un sistema di servizi sociali. La pianificazione sociale è intesa come progettualità politica, che coinvolge i cittadini e le loro formazioni in grado di costruire i "beni comuni" che garantiscano la qualità della vita di tutti e la centralità ai diritti universali di cittadinanza.*

## B. Riconoscimento del volontariato

7 Comuni capoluogo su 10 riconoscono "in modo esplicito o argomentato" nel loro **Statuto** la funzione e/o il valore del volontariato. Tale aliquota si abbassa tangibilmente tra i Comuni minori (Tav. 2). Nella Carta dei Servizi delle Aziende Sanitarie Locali tale riconoscimento è esplicitato nel 51 per cento dei casi. E' dovunque un riconoscimento recente in quanto nel 68% dei casi è oggetto di codificazione negli Statuti rivisitati tra il 2001 e il 2004. Tuttavia non trova ancora diffusa attuazione in un apposito regolamento: solo il 41,7% dei Comuni capoluogo e il 37% degli altri hanno finora ribadito con specifiche linee guida per gli operatori comunali il ruolo e la funzione del volontariato. Ciò significa che un riconoscimento pieno del volontariato e la sua traduzione applicativa in un regolamento riguarda non più di 3 comuni capoluogo su dieci (e il 25,9% dei Comuni non capoluogo).

Tav. 2. Riconoscimento esplicito e argomentato del volontariato nello Statuto dei Comuni Capoluogo o non (valori %).

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.
Riconoscimento esplicito o argomentato del volontariato nello Statuto	70,2	46,3
Anno medio dell'ultimo aggiornamento	2001	2000
Attuazione del riconoscimento in un apposito regolamento	43,8	37,0

La **competenza istituzionale nei rapporti con il volontariato** è esercitata per lo più da un Ufficio o soggetto di coordinamento o di responsabilità diretta (6 su 10), mentre nell'assetto organigrammatico di 4 Comuni su 10 sono più Uffici, Settori o Ripartizioni a farsi carico delle politiche e delle prassi burocratiche e regolative concernenti il volontariato. Ciò va messo in

relazione con la pluralità degli Assessorati che si occupano del sociale: nel 52,4% dei Comuni è di competenza plurima, soprattutto in quelli capoluogo dove il numero medio di Assessorati competenti è di 2. In alcuni casi sono stati istituiti nell'area sociale di pertinenza appositi Assessorati denominati Volontariato e/o Terzo settore (2 su 10).

Nelle ASL la competenza ai rapporti con il volontariato spetta, in 1 caso su 2, ad un Ufficio, Settore od Unità operativa con un responsabile, se non proprio alla Direzione sociale. Nell'altra metà dei casi non vi è un Ufficio, un Settore o un responsabile specifico oppure se ne occupa un responsabile senza una struttura ad hoc. Talvolta viene delegato a tenere i contatti con l'URP (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico). La frammentazione e diversa articolazione delle competenze in questo ente ausiliario delle Regioni ha reso difficile, più ancora che nei Comuni, la raccolta dei dati per questa ricerca.

L'attenzione dei Comuni al volontariato si può rilevare anche con un indicatore indiretto, riferito alla **scelta dell'assessore** competente nel sociale in virtù del suo *excursus* nella pratica solidaristica. Il fatto che 46 assessori su 100 nei Comuni indagati (in 16 casi la risposta è "non so") e che il 50% dei Direttori o Coordinatori Sociali delle ASL - laddove responsabili dei rapporti con le OdV - provengano da una pregressa e significativa esperienza nel mondo del *nonprofit* segnala, oltre alla valenza non secondaria che tale mondo ha nella formazione delle attuali leve della politica, l'attenzione a valorizzare l'esperienza motivata nel volontariato e quindi ad avere un collegamento più organico con esso. Le organizzazioni *nonprofit* diventano degli "intermediari di fiducia" rispetto alla politica.

A tal fine non è meno significativo il rafforzamento delle politiche sociali dei Comuni attraverso l'articolazione degli Assessorati, il confronto sistematico con le Aziende Sanitarie Locali e con la Conferenza dei Sindaci e il valore simbolico di scelte, come quella del Comune di Bologna, che ha attribuito al vicesindaco la delega del sociale.

Una modalità di riconoscimento esplicito del volontariato consiste nell'**istituzione di appositi albi** che permettono agli Enti locali la regolazione del fenomeno. Si tratta della lista dei fornitori e dei soggetti con cui essi hanno un rapporto fiduciario e su cui possono contare per specifici interventi. Di fatto emerge che quasi 1 Comune su 3 dispone di un albo delle sole organizzazioni di volontariato (OdV), mediamente attivo dal 1997 e con una media di 120 unità registrate in quelli capoluogo e 53 negli altri (Tav. 3). Ad esse si aggiunge un'aliquota quasi equivalente di Comuni che gestisce un albo "generalista", ovvero comprensivo di tutte le organizzazioni *nonprofit* che realizzano interventi o gestiscono servizi sociali.

Pertanto il 44% dei Comuni esaminati – senza differenze per dimensione degli stessi - ha adottato un registro delle organizzazioni di terzo settore operanti nel sociale. Tale aliquota sale al 48% se si considera anche l'Albo dei volontari singoli, posseduto dal 12% dei Comuni capoluogo, di fondazione mediamente più remota rispetto agli altri e in grado di registrare in media la disponibilità di poco meno di 400 persone pro-attive.

*Le ASL rivelano una minor propensione a gestire degli Albi*, ad eccezione di quello dei volontari singoli che riguarda tuttavia solo il 12% delle unità. Gli strumenti dell'accreditamento, il rapporto fiduciario di lungo corso, la valorizzazione di rappresentanze decisionali qualificate permettono a tale amministrazione di ovviare alla gestione di registri che richiedono manutenzione e controlli.

Non più di 15 ASL su 100 gestiscono oggi un qualche Albo di Terzo settore. Quello relativamente più diffuso riguarda le sole OdV (15 su 100), ma più importante, per numero di unità iscritte, è quello costituito dai fornitori nonprofit di diversa forma giuridica e tendenzialmente strutturati per la gestione affidata o integrata di servizi. E' altresì significativo che in questo registro delle ASL numero medio e mediano (al centro della distribuzione delle frequenze) di unità nonprofit coincidano, a indicare una gestione degli attuali e potenziali fornitori di servizi maggiormente regolata e uniforme che per gli altri Enti locali.

Pur con differente portata tra comuni di diversa ampiezza e le ASL, vi sono poi Amministrazioni che **promuovono, con specifiche campagne di reclutamento, il volontariato di singoli** da inserire nei propri servizi: quelle attive al riguardo ammontano al 39% tra i Comuni capoluogo, al 26% tra "comuni minori" e al 21% tra le ASL.

E' tuttavia interessante rilevare che complessivamente solo il 6,5% degli Enti esaminati dispone di un apposito Albo dei volontari e al tempo stesso promuove specifiche campagne di reclutamento

per acquisire tale risorsa. Di fatto le due modalità non sono integrate, ma alternative, a vantaggio delle campagne di sensibilizzazione rispetto alla modalità più burocratica della gestione di un registro dei volontari singoli.

Tav. 3. *Albi dedicati al volontariato e al nonprofit, anno medio di istituzione e numero medio di unità registrate; confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori %).*

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- <i>Albo delle organizzazioni di volontariato</i>	28,6	29,6	14,7
Anno medio di istituzione	1997	1997	1997
N° medio di unità	120	52	29
N° mediano	46	22	21
- <i>Albo delle organizzazioni nonprofit</i>	20,2	16,7	9,3
Anno medio di istituzione	1998	1998	1998
N° medio di unità	79	46	110
N° mediano	65	35	110
- <i>Albo dei volontari</i>	11,9	5,6	12,0
Anno medio di istituzione	1996	1994	1995
N° medio di unità	311	155	122
N° mediano	65	150	50
N° di Albi di cui dispongono: - 1	40,5	40,7	18,7
- 2 o 3	8,3	5,5	8,0

Rimane comunque privilegiato l'orientamento ad operare con realtà organizzate più che con singoli volontari con effetti di valore aggiunto per l'A.P.: forniscono garanzie circa le finalità, permettono un'azione più estesa ed efficace, possono essere "assoggettate" a protocolli e convenzioni, nonché a procedure di valutazione di qualità e di esito fino all'accreditamento, ma soprattutto, garantiscono la necessaria continuità, formazione e gestione delle risorse umane che un'Amministrazione pubblica assumerebbe impropriamente tra le proprie funzioni istituzionali. Qui si apre la necessità di un chiarimento circa la legittimità sul piano ideale, per una istituzione pubblica, di promuovere per sé la disponibilità dei cittadini singoli a donare il proprio tempo e le proprie competenze, piuttosto che per le organizzazioni autonomamente gestite dagli stessi cittadini.

All'iscrizione conseguono dai due ai tre tipi di **opportunità o vantaggi** per le OdV registrate come rivelano le 81 amministrazioni (il 58,7%) che dedicano ad esse appositi Albi (Tav. 4). Vi è, anzitutto, la possibilità di avere maggiore voce in capitolo nella partecipazione alle scelte di politica sociale locale ("possono partecipare con loro rappresentanti ai tavoli di consultazione, di progettazione o a commissioni di valutazione", dai 7 agli 8 casi su 10, a seconda dell'A.P.). L'iscrizione è poi un prerequisito per l'ammissione ad un rapporto pattizio e per ricevere dall'ente regolatore finanziamenti sotto forma di contributi. In misura minore vi è la possibilità per le compagini solidaristiche di accedere alla formazione organizzata dall'Assessorato o acquisire qualche altro vantaggio.

Tav. 4. *Opportunità e vantaggi accordati alle OdV iscritte all'apposito Albo; confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori % sulle unità che li gestiscono)*

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- possono partecipare alla <i>policy making</i>	84,2	79,2	72,7
- possono convenzionarsi	68,4	62,5	81,8
- ricevono finanziamenti sotto forma di contri- buti (una tantum o su iniziativa dell'A.P.)	65,8	79,2	36,4
- possono accedere alla formazione	26,3	37,5	36,4
- altro vantaggio	23,7	8,3	18,2

totale %	268,4	266,7	245,5
totale v.a.	46	24	11

Altre modalità indicative dell'attenzione municipale al volontariato consistono nel **promuovere indagini specifiche** sul fenomeno e/o **guide al volontariato** ad uso dei cittadini (Tav. 5). Si tratta di funzioni che sono oggi esercitate in particolare dai Centri di Servizio per il Volontariato; tuttavia, i Comuni che dichiarano di aver realizzato, tra il 2001 e il 2003, *vademecum* informativi sul volontariato costituiscono una minoranza di casi (quasi 3 su 10 per quelli capoluogo) e ancor meno sono quelli che hanno promosso, in modo esclusivo, una rilevazione sul fenomeno (14 su 100). I Municipi che hanno realizzato entrambi i progetti rappresentano un numero veramente esiguo: solo 5 unità (6%). In caso di realizzazione di una o di entrambe le attività, quella conoscitiva e quella promozionale, esse sono state oggetto di una specifica azione comunicativa e divulgativa, in quanto per lo più rese pubbliche e quindi documentate, soprattutto nei Comuni minori (in 8 casi su 10). Ancora più ridotta è la funzione promozionale-conoscitiva assunta dalle ASL negli ultimi tre anni.

Tav. 5. Attività conoscitiva sul volontariato negli ultimi 3 anni; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori % sulle unità che li gestiscono)

DESCRIZIONE ATTIVITA'	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- guide al volontariato ad uso dei cittadini	28,6	22,3	17,3
- indagini specifiche sul volontariato	14,3	14,8	9,3
- entrambe le attività	6,0	3,7	6,7
- disponibilità del materiale prodotto o pubblicato	54,8	81,8	58,1

*In definitiva, appare sostanzialmente e diffusamente riconosciuta la funzione e il valore del volontariato. Si tratta di una attestazione che diviene esplicita negli ultimi anni e segue l'intento di conoscere e regolare il fenomeno del volontariato singolo e organizzato con l'apertura di appositi Albi locali, in aggiunta a quello regionale, e oggi a gestione provinciale, come previsto dalla L. 266. Tali Albi, oltre a permettere alle organizzazioni solidaristiche l'accesso a finanziamenti e a convenzioni, consentono la loro partecipazione ai tavoli della programmazione generale o della specifica area.*

*Meno incisiva appare invece la funzione promozionale nei confronti del volontariato da parte dei Comuni, più orientati nel caso, a reclutare direttamente la risorsa gratuita che a conoscere il fenomeno e a informare i cittadini sulle unità solidaristiche operanti nel territorio.*

### C. Sostegno al volontariato

Negli ultimi tre anni 1 Comune esaminato su 2 ha direttamente **organizzato e finanziato uno o più eventi o iniziative di promozione del volontariato**, ma più nei comuni minori che nei capoluogo (45,8%). L'impegno è costante nei 3 anni e si concretizza mediamente nel sostegno a 5 eventi l'anno per i comuni capoluogo e in 2 o 3 nei Comuni minori (Tav. 6).

Ancora più nutrita è tra i Comuni capoluogo l'aliquota (67 su 100) di quelli che hanno attivamente **partecipato insieme o in collaborazione ad altri soggetti del volontariato** (Centri di Servizio, Coordinamenti, Consulte..) a eventi promozionali, come la festa cittadina del volontariato, la presentazione di un nuovo servizio integrato pubblico-volontariato etc... Da segnalare al riguardo il *gap* statistico rispetto ai Comuni minori, meno attivi e reticolari (45%). Aggregando entrambi i tipi di impegno si evince che meno di un terzo dei Comuni ne è stato protagonista.

In misura minore le stesse ASL intervengono a sostenere con eventi significativi le organizzazioni di volontariato, e solo 2 su 10 risultano molto intraprendenti al riguardo e quindi piuttosto interattive con il volontariato organizzato.

Tav. 6. Attività di promozione del volontariato negli ultimi 3 anni; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori % sulle unità che li gestiscono)

DESCRIZIONE ATTIVITA'	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- direttamente organizzato e finanziato eventi	45,8	58,5	30,7
N° medio di eventi 2001	5	2	2
N° medio di eventi 2003	5	3	2
- partecipato insieme ad altri soggetti del volontariato (CSV, Consulta, Coordinamento...)	66,7	45,3	50,7
N° medio di eventi	3	2	3
N° eventi 2003	4	2	4
- entrambe le attività	32,5	30,2	20,0

Un primo basilare tipo di supporto pubblico alle organizzazioni di volontariato consiste nella **fornitura di sedi, locali e attrezzature** idonee allo svolgimento della loro attività. Risulta così che complessivamente 9 Comuni su 10 – senza un'apprezzabile differenza per dimensione del Comune - hanno messo a disposizione delle OdV del loro territorio risorse logistiche e/o materiali (Tav. 7).

La mancanza e instabilità della sede e la penuria di locali sono un fattore costante delle OdV che spesso sono costrette a cambiare la sede o a ripiegare sull'abitazione del presidente o di un socio, questo non solo incide sulla loro operatività, ma crea anche dei disagi di altro tipo. Infatti, la sede riveste un ruolo simbolico, oltre che funzionale, permettendo loro il consolidamento del senso di appartenenza e della stabilità-continuità-visibilità sul territorio. L'85,7% dei Comuni capoluogo ha inteso favorire l'attività delle OdV concedendo loro locali dismessi e ristrutturati in condizione di favore o in comodato gratuito oppure, nel migliore dei casi, provvedendo direttamente ai bisogni logistici delle OdV attraverso la messa a disposizione di una Casa del volontariato (22 su 100), adibita all'ospitalità di più organizzazioni che possono disporre di servizi comuni. E' evidente il valore aggiunto dell'interazione tra le singole OdV che tale dotazione permette.

Il 64% dei Comuni ha agevolato l'attività delle OdV attraverso la concessione o l'uso di apposite attrezzature (dall'ausilio informatico all'ambulanza). Le relative aliquote dei comuni minori sono leggermente al di sotto, ma pur sempre significative di un'attenzione al sostegno materiale-logistico delle formazioni dei cittadini.

Una modalità di supporto al volontariato oggi esperibile fa riferimento alle possibili **sinergie operative con i Centri di Servizio per il Volontariato**. Queste sono maggiormente rilevabili nei Comuni capoluogo che negli enti municipali più piccoli (33,3%) oltre che più periferici rispetto alle sedi delle agenzie del volontariato. E' evidente come tale sinergia può oggi essere proficuamente finalizzata a favorire la migliore partecipazione delle varie componenti del volontariato alla elaborazione e attuazione del Piano Sociale di zona. Così come ad armonizzare iniziative formative utili sia agli operatori pubblici che delle OdV. In qualche caso il Comune ha dato mandato al CSV di realizzare uno specifico progetto connesso con le potenzialità del volontariato (a Ferrara, ad esempio, ha istituito l'Osservatorio dei bisogni e delle risorse).

Un'ulteriore leva di crescita delle OdV consiste nell'**accesso ai finanziamenti**, in particolare a quelli dell'Unione Europea. La L. 328/2000 nella strategia della differenziazione delle risorse del sistema integrato dei servizi prevede l'agevolazione dell'accesso al credito e ai fondi dell'UE per la realizzazione di progetti delle organizzazioni di Terzo settore. L'utilizzo ottimale dei fondi comunitari è parte di quella strategia che punta su risorse diversificate per alimentare in modo propulsivo ed efficiente il sistema di sicurezza sociale. Sono 35 su 100 i Comuni capoluogo che testimoniano tale impegno per lo più consistente nella partecipazione in qualità di *partner* elettivi del terzo settore a progetti europei, sostenendone in tal modo la candidatura. Sembra trattarsi di un sostegno molto più congeniale ai Comuni capoluogo che non agli altri (19%).

Tav. 7. Sostegno all'attività di volontariato fornito dalle Amministrazioni Pubbliche alle OdV (valori %).

TIPOLOGIA OPPORTUNITA'	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- Casa del Volontariato	22,1	13,0	2,7
- concessione locali ad uso gratuito	82,1	66,7	77,3
- attrezzature	48,1	48,1	33,3
- altro (es. locali a canone agevolato, supporto alla comunicazione di eventi)	15,6	24,1	8,0
- accesso ai finanziamenti UE	34,5	18,5	----
- sinergie operative con i CSV	61,9	33,3	----

Il volontariato, che svolge un ruolo sempre più interconnesso con i servizi pubblici e che opera in sintonia con la programmazione generale delle Amministrazioni Pubbliche, si avvale inoltre della possibilità da queste offerta di concorrere alla **formazione** dei propri attivisti (Tav. 8).

I Comuni capoluogo che si sono fatti carico di organizzare e/o finanziare attività formative "solo per volontari" sono il 38,2%. Questa aliquota sale di 20 punti percentuali se consideriamo anche i Comuni che hanno organizzato e/o finanziato corsi di formazione per operatori istituzionali, ma aperti ai volontari. Le relative percentuali dei Comuni non capoluogo e delle ASL sono più modeste.

Tav. 8. Attività formative organizzate e/o finanziate a vantaggio dei volontari negli ultimi 3 anni; confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche

ATTIVITA' FORMATIVA:	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- organizzata <b>e/o</b> finanziata solo per i volontari	38,1	29,7	25,4
- organizzata <b>e/o</b> finanziata solo per altri operatori, ma aperta ai volontari	20,2	24,1	29,3
- organizzata sia per i volontari che per altri operatori, ma con la partecipazione di volontari (corsi a presenza mista)	17,9	16,7	12,0
- N° medio di corsi che negli ultimi 3 anni hanno coinvolto i volontari	5	2,5	5
- N° mediano di corsi...	3	2	4

*In sostanza, il sostegno dei Comuni al volontariato appare significativo sia in termini di eventi promozionali sostenuti o direttamente agiti, soprattutto in partnership con agenzie del volontariato, in primis con i Centri di Servizio con cui ha recentemente interagito la maggior parte dei Comuni capoluogo. Cospicuo è, soprattutto, l'impegno dei Comuni per la messa a disposizione di strutture e attrezzature di cui le OdV sono per lo più carenti. Meno diffusi, ma tuttavia importanti, sono le azioni che attestano il sostegno formativo dei volontari e la facilitazione all'accesso ai fondi europei, peraltro più congeniali ai progetti delle più strutturate forze del Terzo settore.*

#### D. Regolazione e modalità di rapporto delle Amministrazioni Pubbliche con le OdV

Si è già avuto modo di rilevare che quasi 1 Comune su 2 (e 1 ASL su 4) adotta un apposito registro dove iscrive le forze del volontariato (singole od organizzate) con cui ha rapporti di tipo fiduciario, di fornitura di servizi, di scambio e di sostegno economico.

Negli ultimi 3 anni un terzo dei Comuni capoluogo e 2 su 10 degli altri hanno **deliberato almeno 1 atto amministrativo** (in media 10 negli ultimi 3 anni) al fine di regolare, definire, rafforzare i

rapporti con il volontariato. Più elevato è in questo caso il valore delle ASL il cui rapporto con le OdV è stato legittimato da più tempo con la legge 833/78.

Le **forme di regolazione** del rapporto tra le A.P. e le OdV sono spesso informali, espressione di un negoziato diretto e basato su uno specifico progetto o iniziativa (Tav. 9). Un apposito regolamento interviene tuttavia per 4 Comuni su dieci a stabilire modalità e procedure di assegnazione di fondi o contributi, mentre nelle ASL è più in uso un sistema di accreditamento o un apposito regolamento, pur se appare molto attenuato il loro uso nei confronti delle OdV. Nei primi vi sono più spesso comportamenti misti, in cui sussistono in misura variabile meccanismi di accordo informali e strumenti amministrativi di tipo regolativo e vincolante. Nei settori di attuazione delle politiche socio-sanitarie prevalgono tra le OdV e le A.P. accordi su base relazionale-negoziata e quindi caratterizzati da discrezionalità, in ragione di specifici obiettivi operativi non complessi o integrativi che non richiedono la ricerca del fornitore, ma l'utilizzo di quello, spesso unico, conosciuto e attivo in loco. Si tratta in molti casi di una valorizzazione di risorse solidaristiche organizzate che non devono essere messe in competizione con altre realtà nel nonprofit per fornire le prestazioni attese dal Pubblico per elevare la qualità complessiva degli interventi.

*Tav. 9. Atti e modalità di regolazione del rapporto tra le A.P. e le OdV; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori %)*

DESCRIZIONE ATTIVITA'	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- atti amministrativi prodotti per promuovere, favorire o regolare i rapporti con il Volontariato	33,3	20,3	38,7
- <i>Regole che disciplinano il rapporto A.P.-OdV:</i>			
- sistema di accreditamento	4,8	3,7	15,3
- apposito regolamento per l'affidamento di incarichi alle OdV (ispirato o no dalla Regione)	10,8	3,7	13,0
- regolamento per la concessione dei fondi	40,5	44,4	4,0
- pratica basata su procedure ristrette e negoziate di tipo discrezionale	23,8	22,2	9,3
- nessuna regolazione ma un reciproco accordarsi su specifiche iniziative o progetti	61,9	64,8	73,3
- altro	6,0	7,4	2,3
<i>totale %</i>	<i>147,6</i>	<i>146,2</i>	<i>117,2</i>
- Protocolli di intesa con le OdV 2001-2003	51,2	35,2	52,0

Attraverso l'uso di un indice sintetico, rispetto alle **forme di regolazione**, le A.P. si dividono in tre gruppi (Tav. 10); il primo e più ridotto (circa 2 unità su dieci), rappresenta quelli che hanno codificato o regolamentato il loro rapporto con le OdV, anche in riferimento ad eventuali dispositivi regionali; il secondo, che comprende la maggioranza dei casi, è costituito da quelle A.P. che non hanno definito delle regole formali e si accordano con le singole OdV su specifiche iniziative o progetti, oppure privilegiano procedure ristrette e negoziate, quindi discrezionali. Il terzo gruppo, è rappresentato dalle istituzioni pubbliche che attuano un *mix* di rapporti che possono essere regolati o informali con una strategia flessibile a seconda della situazione o del soggetto con cui interagiscono. Tra i Comuni non capoluogo il primo gruppo – quello delle garanzie formali - è più ridotto (18,5%) mentre si eleva al 55,6% il secondo, quello della maggiore informalità-discrezionalità di rapporto. Nelle ASL sono invece maggiormente attuate le modalità informali-discrezionali nei confronti delle OdV.

Si conferma quindi un modello d'interazione basato prevalentemente sulla "reciproca intesa" per specifici obiettivi in relazione ad un rapporto di tipo fiduciario tra i due contraenti. Ciò è dimostrato anche dal fatto che la maggioranza dei Comuni capoluogo e delle ASL hanno realizzato negli ultimi 3 anni "protocolli di intesa" con singole OdV o con gruppi di esse per specifici progetti.

*Tav. 10. Indice di modalità di regolazione del rapporto tra le A.P. e le OdV; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori %)*

DESCRIZIONE ATTIVITA'	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- modalità codificate sulla base di norme o procedure	23,8	18,9	<b>22,3</b>
- modalità informali-discrezionali su base negoziale	<b>52,4</b>	54,7	72,2
- modalità miste	23,8	<b>26,4</b>	5,5
Totale rispondenti (v.a)	84	53	73

Quanto sopra analizzato si riverbera sul fatto che i **criteri di selezione e le modalità di rapporto** tra le A.P. e le organizzazioni nonprofit per la realizzazione di servizi evidenziano qualche sostanziale distinzione all'interno di questo universo. Le OdV non vengono normalmente assimilate agli altri fornitori di servizi, come le cooperative sociali, che sono quasi sempre chiamate a dimostrare la loro effettiva idoneità operativa e progettuale attraverso la partecipazione a bandi di gara per l'appalto di servizi o agli inviti pubblici per l'affidamento di questi. Per le OdV ciò avviene in misura limitata e più mirata. Del resto questo fenomeno è in linea con le recenti indicazioni – fatte proprie anche dalla L. 328 – di non mettere in concorrenza il volontariato con altre realtà di terzo settore, evitando di indire gare che finirebbero per soddisfare il criterio economico del “maggior ribasso” dei costi, oggi peraltro superato dall’offerta economicamente più vantaggiosa” in cui prezzo e qualità si contemperano.

Ciò non significa che le OdV accedono a bandi di gara o sono fatte oggetto di invito per l'affidamento di servizi senza condizioni e garanzie; tra tutti i Comuni esaminati solo il 19% rivela di liberalizzare ex-ante la partecipazione ad un bando o ad un invito pubblico. Alle OdV i Comuni, senza differenza dimensionale, chiedono - oltre che l'iscrizione pubblica ad un apposito Registro (83% e 67%, rispettivamente per i Comuni capoluogo e non) - la presenza in loco con una struttura operativa (per 4 Comuni su 10, senza differenza di dimensioni), una certa anzianità per anni di attività (37,1%), la partecipazione in rete con altre organizzazioni (29%).

Nei bandi di gara pubblici a cui partecipano i soggetti del nonprofit si è potuto verificare che tra i **criteri di merito** maggiormente considerati “il minor costo del servizio o intervento” segue in ordine di frequenza e rilevanza (ma spesso anche in termini di punteggio attribuito) quelli relativi a “l’esperienza maturata nella gestione della specifica attività”, “la competenza acquisita e documentata”, “il radicamento territoriale dell’organizzazione” e “la capacità di fare innovazione e di adattare con flessibilità il servizio ai bisogni degli utenti” (Tav. 11).

Vi è stata anche nel tempo un’evoluzione dei criteri ritenuti più confacenti con le aspettative dei committenti pubblici. Si è rilevato infatti che l’indicatore di massimo favore nelle gare di appalto o nei bandi del 1997 ovvero “il minor costo del servizio/intervento” lascia il posto nel 2003 all’esperienza maturata nella gestione dell’attività e, per le ASL, all’accreditamento dell’organizzazione”.

E’ interessante infine notare come siano in media tra i 5 e i 6 i criteri citati per importanza accordata dalle A.P. - anche in termini di punteggi - nelle gare che se coinvolgono solo in minima parte le OdV, valgono per tutto il Terzo Settore. Alcune distinzioni importanti emergono tra i Comuni e tra questi e le ASL; i Comuni capoluogo chiedono alle organizzazioni che si candidano alla gestione di servizi la competenza acquisita, il radicamento territoriale e la capacità di fare innovazione operando con flessibilità, mentre i Comuni di medie dimensioni apprezzano maggiormente l’esperienza maturata sul campo, il valore aggiunto delle prestazioni derivanti dal Terzo settore, non acquisibili diversamente, e la validità del progetto. Le ASL invece accentuano di più la validità del minor costo del servizio da gestire, ma soprattutto l’accreditamento dell’organizzazione, strumento che nel versante della salute pubblica è più avanzato.

*Tav. 11. I criteri con cui vengono assegnati i punteggi di merito nell’ultimo bando o gara di appalto per le organizzazioni nonprofit; confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori % sulle unità rispondenti)*

DESCRIZIONE CRITERI	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
- l’esperienza maturata nella gestione della specifica			

attività	83,8	<b>90,9</b>	62,2
- la competenza acquisita e documentata	<b>75,7</b>	61,4	67,6
- il radicamento territoriale dell'organizzazione	<b>62,2</b>	52,2	48,6
- la capacità di fare innovazione e di adattare con flessibilità il servizio ai bisogni degli utenti	<b>62,2</b>	45,5	51,4
- il minor costo del servizio o intervento	54,1	56,8	<b>62,2</b>
- lo standard di personale e/o delle prestazioni prefigurate	55,4	43,2	56,8
- il valore aggiunto di prestazioni di qualità non acquisibili diversamente dall'A.P.	39,2	<b>40,9</b>	27,0
- la trasparenza contabile e di bilancio	28,4	18,2	24,3
- la disponibilità di professionisti e/o consulenti	25,7	27,3	21,6
- la validità del progetto	24,3	<b>34,1</b>	21,6
- il pregresso rapporto dell'organizzazione con l'a.p.	23,0	22,7	18,9
- l'accreditamento dell'organizzazione	14,9	13,6	<b>37,8</b>
totale %	548,9	506,8	500,0
totale v.a.	74	44	37
- <i>il criterio più importante nell'anno:</i>			
1997: - minor costo del servizio/intervento	39,1	36,8	36,7
2003: - l'esperienza maturata nella gestione dell'attività	29,0	30,2	13,5
- l'accreditamento dell'organizzazione	2,9	0,0	16,2

I bandi o gli affidamenti di servizi alle OdV previo invito pubblico – considerate tutte le A.P. esaminate - hanno come obiettivo prevalente la “gestione di interventi o servizi a bassa intensità assistenziale” (es. di ascolto, accoglienza, orientamento, sostegno psicologico, sollievo familiare, primo aiuto), mentre all'ultimo posto viene indicata la “gestione autonoma di strutture socio-assistenziali” (Tav. 12). Sembra esservi pertanto una corretta considerazione di quello che è il ruolo specifico del volontariato. Analizzando le risposte in ordine di priorità emerge la “sperimentazione di nuovi servizi” come altra prerogativa dell'impegno operativo del volontariato.

Tav. 12. Tipologia di obiettivi conseguiti in totale e in modo prioritario dalle A.P. nell'affidare alle OdV servizi o interventi sociali.

DESCRIZIONE	Amministrazioni Pubbliche	
	Totale risposte	priorità 1
- gestione di interventi o servizi a bassa intensità Assistenziale	<b>70,9</b>	62,5
- integrazione di servizi pubblici esistenti	59,5	63,8
- sperimentazione di nuovi servizi o interventi	49,4	<b>69,2</b>
- gestione autonoma di strutture socio-assistenziali	44,3	54,3

In merito alle categorie a cui si riferiscono i servizi o i progetti da realizzare, ne sono state indicate da 4 a 5, dai disabili, agli anziani, le uniche a superare la metà delle A.P. committenti, fino alle vittime dell'usura che hanno riguardato negli ultimi 3 anni solo due Comuni capoluogo (Tav. 13). Nella graduatoria delle categorie coinvolte nell'azione Pubblico-OdV la propensione a favorire la progettualità delle organizzazioni di volontariato è elevata, fino alle “famiglie”, mentre dove si incontrano nuovi bisogni e nuove povertà, indotte anche dai più recenti o cronicizzati fenomeni sociali di disagio (es. prostituzione coatta, usura, drammaticità del problema dei detenuti) si dirada l'impegno delle A.P., forse anche perché meno sostenuto dalle stesse organizzazioni dei cittadini.

Tav. 13. Le categorie di utenze oggetto dei servizi o interventi promossi a seguito di un bando o di inviti pubblici per le realtà nonprofit

CATEGORIE UTENZE	Su totale A.P. affidatarie	Su totale categorie indicate
- disabili	54,4	11,5

- anziani	50,5	10,7
- minori e adolescenti	45,6	9,7
- malati	40,8	8,7
- tossicodipendenti	32,0	6,8
- anziani non autosufficienti	31,1	6,6
- immigrati	28,2	6,0
- persone in stato di povertà	27,2	5,8
- giovani	26,2	5,6
- famiglie in generale	26,2	5,6
- vittime di violenza o abuso	17,5	3,7
- persone con bisogni non Materiali	14,6	3,1
- nomadi	13,6	2,9
- detenuti, ex-detenuti	10,7	2,3
- vittime prostituzione	10,7	2,3
- rifugiati	8,7	1,9
- famiglie monoparentali	4,9	1,0
- vittime dell'usura	1,9	0,4
- altro	10,7	2,3
<i>totale %</i>	<i>455,5</i>	<i>100,0</i>
<i>totale v.a.</i>	<i>103</i>	<i>485</i>

Negli ultimi tre anni esaminati le OdV sono state altresì beneficiarie di finanziamenti erogati per avviare e sostenere **progetti innovativi o di prima sperimentazione di servizi** e in misura non diversa dalle altre realtà di terzo settore. Tra questi particolare importanza hanno assunto i progetti nell'ambito della L. 285/'97 che sono stati citati dalla maggioranza dei due gruppi di Comuni, pur se in riferimento, soprattutto, ad iniziative con le altre organizzazioni di Terzo settore (Tav. 14). Tuttavia in un terzo dei Comuni più importanti tali esperienze di attuazione della legge a tutela e promozione di minori e adolescenti ha costituito una fucina di idee e progetti concertati con le stesse organizzazioni di solidarietà.

Va altresì rilevata la richiesta di partnership e la capacità di negoziazione diretta delle OdV nei confronti delle A.P., soprattutto nei comuni maggiori, a segnalare una tendenziale crescita della "cultura di governo" delle organizzazioni dei cittadini solidali.

*Tav. 14. Finanziamento di progetti particolarmente innovativi o di prima sperimentazione alle OdV e alle altre OTS negli anni 2001-2003); confronto tra Comuni capoluogo e non*

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo		Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	
	OdV	altre OTS	OdV	altre OTS
In totale	72,6	77,4	51,8	77,8
- con finanziamenti L. 285/'97	33,3	<b>58,3</b>	25,9	<b>61,1</b>
- con finanziamenti di altra legge	31,0	<b>42,9</b>	20,4	<b>38,9</b>
- richiesta di partnership alle A.P.	<b>33,3</b>	20,3	18,5	13,0
- negoziazione diretta, su proposta dell'org.ne	<b>23,8</b>	9,6	<b>22,2</b>	9,3
- negoziazione diretta, su richiesta dell'A.P.	21,4	15,4	14,8	13,0
- con bando di gara	19,0	<b>38,1</b>	7,4	<b>31,5</b>

Cospicuo è invece il numero di Comuni (i due terzi) che interagisce contrattualmente con le OdV attraverso il modello gestionale della **convenzione**. Il ricorso al *contracting out* ha rappresentato nel nostro Paese la più efficace risposta alla crisi del Welfare e ormai la principale forma di gestione dei servizi sociali. Si tratta di un istituto in grado di definire i contenuti delle prestazioni o attività, i requisiti inerenti il servizio e le procedure di verifica dei risultati. Le A.P. esaminate utilizzano uno **schema tipo** di convenzione che nella maggioranza dei casi è basato su un modello regionale, ma non diverso da quello utilizzato per le altre realtà di Terzo settore (nel 69,1% dei primi e nel 52,8% dei secondi, Tav. 15). Vi è quindi ancora qualche problema rispetto alla capacità di tener conto della "qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte" dal volontariato.

Per la stipula di una convenzione - così come per la partecipazione agli eventuali bandi - alle OdV è posto come vincolo quasi generalizzato l'iscrizione nel registro regionale (provinciale) del volontariato, ma è prassi seguita più nei Comuni maggiori (85,2%) che non in quelli capoluogo (65,7%). In tre casi su dieci questi ultimi hanno fatto convenzioni con le OdV nel 2003 accettando come vincolo l'iscrizione nel proprio albo, a sottolineare, soprattutto, nei contesti urbani minori, la preminente garanzia del rapporto fiduciario su quella delle procedure burocratiche.

Vi è poi una nutrita componente di Comuni (i due terzi) che finanzia le attività delle OdV attraverso il semplice rimborso delle prestazioni effettuate, che è cosa diversa dal ricevere un contributo economico ordinario o "una tantum". E' una forma di rapporto anch'essa poco sottoposta a vincoli e condizioni, ma più finalizzata ad un obiettivo che tende a rispettare e promuovere l'autonomia di proposta e di servizio del volontariato.

*Tav. 15. Modalità di rapporto tra le OdV e i Comuni per la realizzazione di servizi o attività nell'anno 2003; confronto tra Comuni capoluogo e non (valori %).*

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.
- Bandi di gara o inviti pubblici per le organizzazioni di Terzo settore	48,8	27,8
- Bandi di gara o inviti pubblici solo per altre OTS	26,2	24,1
- Bandi di gara o inviti pubblici solo per le OdV	12,0	16,6
- OdV che hanno vinto il bando o che hanno ottenuto l'affidamento di un servizio	39,3	13,0
- Stipula di convenzioni con le OdV	65,5	66,7
N° medio di convenzioni	8	3
- Adozione di uno schema di convenzione-tipo	52,7	55,6
- Schema di convenzione diverso da quello utilizzato per le altre organizzazioni nonprofit	30,9	47,2
- Rimborso delle spese per attività svolte dalle OdV :		
- 2001	59,5	64,8
- 2003	66,7	68,5

*In definitiva, la regolazione del volontariato organizzato è realizzata in modo sostanzialmente soft, meno appesantita da modalità di tipo burocratico-formalizzato e più orientata all'accordo su specifici progetti, salvaguardando le caratteristiche di autonomia e di proposta che sono tipiche di questa componente. E che si ritrovano nei contenuti delle attività che le OdV svolgono per le A.P. (in primis, servizi leggeri e sperimentazione di nuove risposte). Tuttavia si scorgono modelli diversi di regolazione, da quelli più flessibili e discrezionali a quelli che non differenziano sostanzialmente questa componente rispetto agli altri erogatori del privato sociale. In ogni caso anche le OdV sono sottoposte ad un previo vaglio (oltre a quello formale dell'iscrizione nell'apposito registro pubblico) delle caratteristiche di funzionamento, di esperienza, di radicamento nel territorio. Tra i criteri delle gare di appalto su bandi pubblici aperte a tutte le realtà di Terzo settore il "minor costo del servizio/intervento", che prevaleva fino a qualche anno fa, lascia il posto all'accreditamento dell'organizzazione, in cui qualità dell'erogatore e del progetto ne determinano l'utilità pubblica per il mercato sociale dei servizi alla persona.*

*Anche l'applicazione discretamente diffusa del protocollo di intesa tra A.P. e organizzazioni di volontariato segnala la ricerca di strategie e comportamenti comuni nell'operatività di ciascun soggetto. Infine si rileva un certo impegno delle A.P. a promuovere innovazione e sperimentazione di nuovi servizi avvalendosi delle realtà del Terzo Settore e, tra queste, anche delle OdV, che hanno avuto modo negli ultimi anni di sperimentare forme di progettualità concertata, utili oggi a garantire la loro presenza competente nei tavoli locali della programmazione, coprogettazione e valutazione delle politiche sociali.*

## **E. Partecipazione delle OdV ai processi decisionali di *policy making***

Una prima forma di partecipazione del volontariato alla decisionalità pubblica in tema di politiche sociali consiste nell'istituzione della **Consulta del Volontariato** (Tav. 16). Le A.P. che l'hanno promossa e realizzata, mediamente da 5 anni, sono ancora una minoranza: circa un quarto di esse.

Attraverso questo organo di consultazione, scarsamente sostenuto da un regolamento (2 casi su 10) e convocato in media 5 volte l'anno, gli Assessorati comunali 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 i Comuni capoluogo hanno istituito in maggioranza (51,2%) **Consulte di un'area di intervento o di utenza** (ad esempio la Consulta per gli anziani o per gli immigrati) finalizzate ad incidere sulle politiche dello specifico settore, per lo più caratterizzato da esigenze di forte integrazione pubblico-privato.

Più diffusa in tutte le A.P. esaminate è l'istituzione di **commissioni o gruppi di lavoro o tavoli operativi** su un particolare tema o settore, per affrontare, con rappresentanze qualificate del volontariato, aspetti di programmazione, di realizzazione di servizi e spesso si configurano come forme processuali di valutazione dei servizi erogati, volte a favorire miglioramenti nella loro impostazione e gestione.

Più importante ancora sul piano della partecipazione rappresentativa del volontariato è la presenza ai **tavoli di consultazione per la programmazione delle attività sociali** (o socio-sanitarie nel caso delle ASL) o di uno specifico settore di intervento, che è però prerogativa, per ora, delle OdV dei Comuni capoluogo.

Minore è stata la quota di Assessorati che hanno istituito tavoli per specifici settori di intervento (3 su 10), presumibilmente per la già diffusa esistenza di gruppi di lavoro o di commissioni nei vari settori di intervento, al contrario delle ASL che invece difettano nelle Consulte di settore.

Anche per questo istituto di partecipazione non è per lo più richiesta l'obbligatorietà della consultazione pressoché in 7 Comuni su 10, al contrario delle ASL dove vige in prevalenza un regime di cogenza, sulla scia delle indicazioni normative che considerano da tempo la "pari dignità" delle organizzazioni di Terzo settore nelle sedi decisionali.

Circa i criteri con cui vengono selezionate le rappresentanze delle OdV la decisionalità è suddivisa pressoché a metà tra la responsabilità unica dell'Amministrazione Pubblica nelle sue articolazioni direzionali (pur se talvolta con previa consultazione delle OdV o della Consulta) e la delega ad organismi di secondo livello del *nonprofit* o a gruppi misti di rappresentanti pubblici e delle OdV.

Non si notano al riguardo variazioni significative tra le tre diverse Amministrazioni considerate.

Tav. 16. Istituzione di Consulte, commissioni, gruppi di lavoro e di tavoli di consultazione; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori %).

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.	Aziende Sanitarie Locali
<i>Istituzione della Consulta del Volontariato</i>	27,4	25,9	25,3
Anno medio di istituzione	1998	1997	2000
N° medio di OdV che compongono la Consulta	60	35	34
N° medio di OdV che vi partecipano	31	18	19
N° medio convocazioni 2003	5	5	5
Regolamento Consulta	21,4	18,5	21,3
Fornisce pareri obbligatori	2,6	3,7	1,3
Istituzione di Consulte di Area o Settore d'intervento	<b>51,2</b>	29,6	17,3
Commissioni o gruppi di lavoro misti su di uno specifico tema	<b>79,8</b>	70,4	74,7
Tavoli di consultazione con le OdV:			
- per la programmazione delle attività	<b>69,0</b>	53,7	20,0
- per uno o più specifico settore di intervento	27,4	22,3	<b>40,0</b>
La consultazione è obbligatoria	28,6	31,5	52,0
I criteri di rappresentanza definiti dall'A.P.	50,7	48,7	49,0

La partecipazione delle OdV, o di loro rappresentanze, ai tavoli della concertazione finalizzati alla programmazione delle politiche sociali del Comune, così come a quelli di valutazione e di progettazione per la realizzazione di servizi o attività è stata particolarmente sollecitata dalle recenti riforme che hanno investito la P.A. come la L. 328/2000.

Lo scenario dei 138 Comuni esaminati rivela nel 62% dei casi un discreto stato di avanzamento della riforma del Welfare così come configurata dalla L. 328, mentre in un altro 22% si riscontra un'attuazione parziale della riforma. Solo nel rimanente 16% dei Comuni la riforma del Welfare non è stata ancora sostanzialmente attuata. Il 72,6% dei Comuni capoluogo e il 90,7% degli altri ha potuto avvalersi per l'attuazione della L. 328 di strumenti e di linee guida predisposte dalla Regione. Ancora più importanti sono state le indicazioni regionali per l'elaborazione e/o la realizzazione del Piano: lo testimoniano 9 Comuni capoluogo su 10 e 8 Comuni minori su 10 (Tav. 17).

E' d'altra parte questo l'indicatore più significativo dell'attuazione della L. 328, almeno in termini procedurali e dei processi: il **Piano Sociale municipale o di Zona** (riguarda più comuni di un'area omogenea di cui uno è capofila) è, infatti, lo strumento di programmazione locale che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio; 62 Comuni capoluogo su 100 hanno elaborato il Piano Sociale di territorio e un altro 6,5% si trovava nel 2004 in fase di realizzazione. Tale elaborazione ha potuto contare, in quasi 9 casi su 10, di gruppi di lavoro di Piano o di un Ufficio di Piano (segreteria tecnica, responsabile tecnico...) e di una sede con attrezzature adeguate per operare. Ma, soprattutto, è stato il risultato di un processo che si è avvalso del contributo di rappresentanze, spesso anche folte, di OdV (Tav. 16). Tuttavia sussiste ancora uno scarto tra i Comuni che dichiarano l'avvenuta predisposizione del Piano Sociale e quelli che rivelano la partecipazione delle OdV. Si tratta di un deficit conoscitivo o di una reale marginalità delle formazioni solidaristiche? Il 44% dei Comuni maggiori le menzionano rivelando un numero medio di unità partecipative di 47 di contro alle 29 mediamente indicate dagli altri Comuni.

Si tratta quindi di verificare, nei Comuni dove la riforma è partita, l'attuazione dei **tavoli di concertazione, di progettazione e di valutazione** previsti dalla legge di riferimento. E' evidente anche in questo caso la maggiore realizzazione di tali strumenti partecipativi nei Comuni maggiori: 62 su 100 hanno reso operativi i tavoli alti della concertazione, in cui le decisioni congiunte riguardano l'individuazione dei bisogni, la selezione delle priorità, la progettazione e la valutazione degli interventi, l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili. In misura di poco inferiore i Comuni capoluogo hanno attivato i tavoli della coprogettazione di specifici servizi, avvalendosi anche della pregressa esperienza realizzata per i progetti della L. 285/97 che ha permesso, in

molte realtà del Paese, il costituirsi di un vero e proprio laboratorio sperimentale di pratiche di *partnership* pubblico-privato. Meno avanzata è ancora la cultura della valutazione applicata alle politiche sociali che è intrinsecamente connessa e sequenziale alla funzione programmatica. Per ora i tavoli per la verifica degli obiettivi di programmazione e il controllo di gestione riguardano una minoranza di realtà.

*Tav. 17. Elaborazione del Piano Sociale e attuazione dei Tavoli di partecipazione pubblico-privato; confronto tra Comuni capoluogo e non (valori %).*

DESCRIZIONE	Comuni capoluogo	Comuni non capoluogo > di 10.000 ab.
Elaborazione del Piano Sociale (PS)	61,9	59,3
Piano Sociale in fase di realizzazione	6,0	7,4
Comuni che segnalano il numero di OdV che hanno partecipato all'elaborazione del PS (% su totale)	44,0	37,0
N° medio di OdV coinvolte	47	29
N° mediano	20	17
<i>Partecipazione ai Tavoli di:</i>		
- concertazione finalizzati alla programmazione delle politiche sociali	61,9	44,4
- progettazione per la realizzazione di specifiche attività o servizi	59,5	44,4
- valutazione delle politiche sociali	33,3	18,5
<i>Definizione dei criteri di rappresentanza delle OdV ai Tavoli</i>		

Un altro indicatore che attesta la partecipazione delle OdV alle scelte e agli atti della P.A. concerne il contributo da queste fornito per la realizzazione della **Carta dei Servizi Sociali** dove vengono definiti i criteri per l'accesso ai servizi e le modalità di relativo funzionamento. Essa è stata così costituita in 3 Comuni capoluogo su 10, e ancora meno negli altri Comuni (24,1%). In gran numero gli Enti locali risultano ancora inadempienti rispetto al principale diritto dei cittadini di essere informati per poter orientarsi nella scelta dei servizi. Tale *deficit* è ancora più pesante se si assume la politica dei *voucher* come una prospettiva di sviluppo del mercato sociale per garantire al fruitore del servizio la possibilità di scegliere il soggetto erogatore maggiormente rispondente alle proprie aspettative.

Nel 44% dei Comuni capoluogo in cui la Carta è stata attivata - ma solo nel 16,7% degli altri - anche le OdV hanno concorso alla sua redazione, in quanto formazioni più attente e vicine ai bisogni e alle esigenze informative dei cittadini e quindi in grado di rappresentarli in tale documento. Infine, del tutto residuale è la quota di Comuni che, avendo previsto la figura del difensore civico, hanno affidato questo ruolo ad un rappresentante del mondo dell'*advocacy* (4%).

*In sintesi, la partecipazione delle OdV ai processi decisionali si sta arricchendo di strumenti, dalle istituzioni consultive varie, ai tavoli di consultazione ante L. 328 fino ai tavoli di concertazione, coprogettazione e valutazione connessi con la elaborazione delle politiche sociali di Piano, dove le OdV possono fornire importanti input sulla base della loro specifica vicinanza ai bisogni e alle attese dei cittadini. E' rilevante la duplice constatazione: di un crescente contributo delle stesse organizzazioni nonprofit alla definizione dei criteri di rappresentanza e la prospettiva di andare verso l'obbligatorietà della consultazione in tali organismi sulla scorta dell'esperienza delle ASL, dove questo già avviene nella maggioranza dei casi. D'altra parte la L. 328 apre scenari di nuovo protagonismo dei soggetti del volontariato e del Terzo settore in generale che ha già superato per norma la fase consultiva.*

*Pur con cautele e limitazioni, nelle Pubbliche Amministrazioni post-328 sembra affermarsi una cultura favorevole alla elaborazione di politiche sociali condivise e partecipate con rappresentanze delle organizzazioni dei cittadini e dei soggetti fruitori del Terzo settore. La linea indicata dalla L. 328, sulla scia dell'affermazione del principio della "sussidiarietà orizzontale", comincia a trovare applicazione concreta dopo le sperimentazioni parziali realizzate in alcune regioni (come la Toscana, che fin dal 1997 con la L. 72 prevedeva la programmazione degli interventi attraverso lo strumento del Piano di Zona e i "patti territoriali di solidarietà") e in ambiti specifici (L. 285/97 su minori e adolescenti a rischio).*

*6 Comuni su 10 hanno già sperimentato meccanismi di elaborazione del Piano Sociale attraverso forme di concertazione e tavoli di lavoro con gli altri attori del territorio.*

## F. Valutazioni sul rapporto pubblico-volontariato

I referenti dei Comuni capoluogo hanno fornito anche una serie di valutazioni su temi interessanti e attuali nel dibattito sul rapporto Pubblico-volontariato. Alcune di queste valutazioni, qui anticipate, concernono: la percezione dell'evoluzione del ruolo delle organizzazioni solidaristiche e le eventuali distinzioni rispetto a quello assunto dalle altre organizzazioni di Terzo settore (OTS); la percezione degli aspetti di criticità riferiti sia al comportamento delle OdV nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche che di queste rispetto alle organizzazioni di volontariato; le caratteristiche maggiormente apprezzate nelle OdV che gestiscono un servizio in convenzione. In merito agli ultimi tre quesiti si è raccolta anche la valutazione di 81 Presidenti di altrettante Consulte o Coordinamenti del Volontariato per confrontarla con quella dei referenti pubblici.

Circa la valutazione attinente ai **ruoli esercitati dalle OdV e dalle altre organizzazioni di Terzo Settore (OTS)** emerge una netta demarcazione che fa riferimento alla specifica ispirazione e forma organizzativa di ciascuna delle due realtà confrontate. Al volontariato spetta in modo originale un ruolo eminentemente orientato alla tutela e promozione dei diritti di utenti e di gruppi di cittadini, ovvero la tradizionale funzione di "advocacy" che spiega la nascita di gran parte del movimento solidaristico e ne rappresenta la continuità ribadendone l'identità specifica, nonché la prima ragione d'essere di tale fenomeno (Tav. 18). Un secondo ruolo maggiormente assegnato al volontariato, nonché coerente con il primo, è lo stimolo alla partecipazione e all'autotutela di cittadini e utenti, vale a dire quello di soggetto suscitatore di sussidiarietà ed *empowerment*. Alle altre OTS spetta invece, in modo distintivo, un ruolo di attore sociale organizzato, più in forma di impresa, per la gestione strutturata e continuativa di servizi.

Entrambi i soggetti nonprofit sono invece accomunati da un secondo ruolo che li caratterizza come attori della "policy making", corresponsabili delle politiche sociali, così come sono indicati alla pari per il loro contributo in termini di proposta e innovazione operativa alle politiche sociali locali.

Tav. 18. Ruoli esercitati dalle ODV e dalle altre organizzazioni di Terzo settore (OTS) secondo la valutazione dei referenti dei Comuni capoluogo (in % su 82 unità).

TIPOLOGIA DEI RUOLI:	ODV		OTS	
	in totale	ruolo prioritario	in totale	ruolo prioritario
1. tutela e promozione dei diritti di utenti e di gruppi di cittadini	<b>69,9</b>	<b>45,8</b>	24,1	15,7
2. partecipazione alla programmazione/progettazione delle attività sociali	55,4	24,1	61,4	26,5
3. gestione di servizi in convenzione con l'Amministrazione Pubblica (A.P.)	37,3	24,1	<b>83,1</b>	<b>68,7</b>
4. realizzazione di interventi in modo autonomo dall'A.P.	<b>34,9</b>	<b>27,7</b>	24,0	8,4
5. proposta operativa e innovazione	26,4	9,6	25,2	6,0
6. stimolo alla partecipazione e all'autotutela di cittadini e utenti	18,0	9,6	24,0	8,4
7. controllo e critica nei confronti dell'operato dell'A.P.	16,8	10,8	15,6	7,2

Analizzando, invece, i **ruoli oggi maggiormente incisivi rispetto agli anni '90**, emerge una conferma importante e un fatto nuovo. La conferma si ha nel riconoscimento della funzione di "tutela e di promozione dei diritti degli utenti e di gruppi di cittadini" (Tav. 19). Lo scarto percentuale rispetto all'attribuzione di tale ruolo alle altre organizzazioni di Terzo settore accentua tale peculiarità. Da sottolineare è anche lo scarto tra le due componenti – OdV e OTS - rispetto all'esercizio di un ruolo di "stimolo alla partecipazione e all'autotutela di cittadini e utenti" che va nell'ottica - sopra richiamata - di promuovere sussidiarietà come funzione aggiunta del volontariato odierno.

Il fatto nuovo è che le organizzazioni solidaristiche, o loro rappresentanze qualificate, partecipano più che nel decennio scorso alla programmazione e alla progettazione delle attività sociali, operano più spiccatamente in una logica di *partnership*. Maggioritaria è anche la componente dei referenti comunali che attribuiscono alle OdV una più incisiva propensione alla gestione di servizi in convenzione. Quest'ultimo ruolo è tuttavia ben più spiccatamente riferito all'impegno delle altre organizzazioni di Terzo settore, maggiormente attrezzate e finalizzate a svolgere questo ruolo. Ciò

conferma la reale differenziazione delle forme di regolazione nel nostro sistema “misto” di *Welfare* che ha assegnato alle organizzazioni volontarie un ruolo prevalente di stimolo e di promozione alla partecipazione dal basso, mentre ha attribuito maggiore responsabilità gestionale alle organizzazioni che hanno una fisionomia più “aziendale”.

Percepiti come marginali nella graduatoria dei ruoli attuali delle OdV sono invece:

- “controllo e critica nei confronti dell’operato dell’A.P.”, presumibilmente perché si esercita in modo indistinto rispetto alla funzione di *advocacy* e di partecipazione ai tavoli della programmazione/progettazione;
- “realizzazione di interventi in modo autonomo dall’A.P.”. Evidentemente la rinuncia alla separatezza operativa e la scelta di operare nella logica del sistema integrato dei servizi e degli interventi sono considerate dagli stessi referenti pubblici tendenze reali del volontariato più attuale.

*Tav. 19. Ruoli esercitati in modo più incisivo oggi rispetto agli anni '90 dalle ODV e dalle altre organizzazioni di Terzo settore (OTS) secondo la valutazione dei referenti dei Comuni capoluogo (valori %).*

TIPOLOGIA DEI RUOLI:	ODV		OTS	
	in totale	ruolo prioritario	in totale	ruolo prioritario
1. tutela e promozione dei diritti di utenti e di gruppi di cittadini	<b>62,2</b>	<b>43,9</b>	34,9	24,4
2. partecipazione alla programmazione/progettazione delle attività sociali	52,4	26,8	57,3	26,8
3. gestione di servizi in convenzione con l’Amministrazione Pubblica (A.P.)	46,3	26,8	<b>69,5</b>	<b>51,2</b>
4. proposta operativa e innovazione	24,4	12,2	25,8	7,3
5. stimolo alla partecipazione e all’autotutela di cittadini e utenti	<b>25,6</b>	<b>12,2</b>	11,0	4,9
6. controllo e critica nei confronti dell’operato dell’A. P.	23,1	18,3	19,5	13,4
7. realizzazione di interventi in modo autonomo dall’A.P.	20,7	15,9	22,0	12,2

Circa gli **aspetti critici** che attengono al rapporto tra le OdV e gli Enti locali e che sono riferibili alla responsabilità delle prime, viene indicata più frequentemente, la loro tendenza a chiedere un contributo di mantenimento, non giustificato da un progetto operativo, e quindi ad essere “sussidiate” piuttosto che “sussidiarie”. Se questa è la criticità maggiormente espressa dai referenti comunali, i rappresentanti di Consulte e di Coordinamenti enfatizzano di più la “propensione di molte organizzazioni ad avere un rapporto diretto e privilegiato con l’A.P.” e quindi l’esistenza di una cultura antitetica a quella della rete (“autoreferenziale”), se non anche la mancanza di una visione integrata dei bisogni e delle risorse (Tav. 20).

In terz’ordine, viene indicato come limite delle OdV il fatto di non essere presenti con la necessaria autorevolezza nella “cabina di regia” delle politiche sociali in quanto “non sufficientemente attrezzate culturalmente per svolgere o sostenere una funzione di ‘governo’ con l’Ente pubblico”. Si rimanda alla necessità per chi opera nel volontariato e, soprattutto, per chi lo rappresenta, di acquisire una specifica formazione sull’intero ciclo di governo (rilevazione dei bisogni, programmazione, monitoraggio, verifica di bilancio e valutazione dei risultati).

Ultima e residuale attribuzione di criticità è quella riferita ai comportamenti di “conflittualità” delle OdV nei confronti delle istituzioni inadempienti rispetto ai diritti e ai bisogni dei cittadini. E’ evidente che viene percepita una più matura capacità del volontariato attuale di essere soggetto non semplicemente rivendicativo, ma anche più propositivo e *partner* del pubblico, capace altresì di fornire servizi complementari, se non anche di sperimentarne di nuovi a fronte di bisogni emergenti.

*Tav. 20. Aspetti di criticità delle ODV nel rapporto con l’Amministrazione Pubblica; confronto tra la valutazione dei referenti comunali e dei presidenti di Consulte e di Coordinamenti del*

*volontariato (in %)*

TIPOLOGIA DI ASPETTI CRITICI	Referenti dei Comuni Capoluogo		Presidenti di Consulte e di Coordinamenti
	In totale	priorità 1	
1. la tendenza a chiedere al pubblico un sussidio economico piuttosto che avanzare proposte o progetti	<b>60,1</b>	26,3	54,3
2. la propensione di molte organizzazioni ad avere un rapporto diretto e privilegiato con l'Amministrazione Pubblica	47,6	25,0	<b>61,7</b>
3. non sono sufficientemente attrezzate culturalmente per svolgere o sostenere una funzione di 'governo' con l'Ente pubblico	42,6	13,8	42,0
4. non riescono a darsi autorevoli rappresentanze per partecipare con Efficacia	35,1	22,5	34,6
5. la tendenza ad evitare ogni coordinamento operativo o controllo Pubblico	<b>27,6</b>	7,5	11,1
6. la tendenza a interagire con l'Assessorato 'amico' per orientamento politico piuttosto che accreditarsi sul piano operativo	22,5	7,5	19,8
7. la conflittualità con cui avanzano richieste e rivendicazioni circa i diritti di gruppi di cittadini che rappresentano	20,0	5,0	17,3

Per quanto concerne, al contrario, le **criticità derivanti dal comportamento delle Pubbliche Amministrazioni**, i referenti interpellati, siano essi i funzionari comunali o i presidenti di Consulte e Coordinamenti, sottolineano in particolare due tipi di problemi: la tendenza a rapportarsi alle OdV in modo strumentale e riduttivo facendovi ricorso "per affrontare urgenze ed emergenze" e per attivare interventi meno costosi "in una situazione di scarsa disponibilità di risorse" (Tav. 21). La differenza tra i due gruppi di intervistati è che i presidenti marcano maggiormente il ricorso al volontariato inteso, secondo la nota espressione di Tavazza, come "barelliere della storia". L'attuale tendenza alla specializzazione dell'offerta dei servizi delle OdV<sup>3</sup> - sembra invece un indicare come esse siano invece meno tese ad operare nell'emergenza, ma piuttosto ad uscire dalla logica del fare "giorno per giorno" rincorrendo i problemi e i bisogni e dandosi una programmazione e una progettualità specifica. Il secondo elemento di criticità sottolineato fa riferimento invece al rischio di una strumentalizzazione per delega al volontariato di alcuni problemi sociali, portandolo fuori dall'orbita della progettualità finalizzata alla promozione sociale, alla prevenzione e alla partecipazione, quali paradigmi della qualità delle politiche sociali.

I presidenti, in quanto osservatori direttamente interessati, vedono anche con maggiore preoccupazione la tendenza ad un "rapporto discrezionale e particolaristico delle A.P. con le singole OdV", problema che si è andato attenuando negli ultimi anni in ragione della forte crescita di organismi di coordinamento e consultazione collegiale. I dirigenti e funzionari comunali sono invece più propensi ad ammettere il sostegno pubblico ad una certa "concorrenzialità tra le OdV e le altre organizzazioni di Terzo settore". Tuttavia è questa l'opinione complessivamente meno sostenuta dai referenti interpellati a segnalare che l'epoca delle gare di appalto al massimo ribasso dei costi è in gran parte superata nel nostro Paese.

*Tav. 21. Aspetti di criticità delle Amministrazioni Pubbliche nel rapporto con le OdV; confronto tra i referenti dei Comuni capoluogo e i Presidenti di Consulte e Coordinamenti del Volontariato (in %).*

<sup>3</sup> Infatti la quota di OdV che offre un solo servizio passa dal 29% del 1995 al 44,3% del 2001. Cfr. Rilevazione ISTAT 2001.

TIPOLOGIA DI ASPETTI CRITICI	Referenti delle A.P.	Presidenti Consulte/Coord.
1. la tendenza a ricorrere alle ODV per affrontare urgenze ed emergenze	61,5	<b>74,1</b>
2. l'attenzione alle ODV in una situazione di scarsa disponibilità di risorse	<b>61,6</b>	45,7
3. la difficoltà a valorizzare esperienze più positive realizzate dalle ODV	42,3	42,0
4. la tendenza ad estendere alle ODV la responsabilità nella gestione di Servizi e Attività	21,8	39,5
5. il rapporto prevalentemente discrezionale e particolaristico con le singole ODV	20,3	<b>30,9</b>
6. il sostegno ad una certa concorrenzialità tra le ODV e le altre organizzazioni di Terzo Settore	<b>19,4</b>	6,2
7. altra risposta	5,1	4,9

Infine, l'apprezzamento pubblico per le **caratteristiche maggiormente virtuose delle OdV che gestiscono servizi o interventi in convenzione** si orienta sulla "qualità del servizio", che precede nell'ordine, la "flessibilità operativa" e la "capacità di migliorare il servizio adattandolo ai bisogni" e la "continuità" (Tav. 22).

Tra operatori comunali e presidenti si nota un discreto grado di concordanza nella valutazione, con qualche distinguo: i primi sottolineano maggiormente l'aspetto della "qualità", come è richiesto oggi a qualsiasi fornitore di servizi, i secondi si rivelano mediamente più disposti ad apprezzare svariate caratteristiche delle OdV "gestionali", in particolare sono più inclini a segnalare "la preparazione dei volontari", "la disponibilità alla verifica dei risultati", "la trasparenza gestionale" e, soprattutto, a evidenziare le "risorse aggiuntive a quelle pubbliche" che vengono garantite dalle unità solidaristiche. Quest'ultima qualità è decisamente più apprezzata proprio da chi più è vicino al mondo del volontariato.

Va infine sottolineato che la caratteristica di merito di una OdV convenzionata meno evidenziata da entrambi i gruppi di intervistati, è "la presenza di professionisti accanto ai volontari", come a segnalare che questo requisito non è essenziale per il raggiungimento delle finalità specifiche del volontariato, né garantisce di per sé la qualità attesa del servizio.

*Tav. 22. Grado di apprezzamento dell'Assessorato circa le diverse caratteristiche delle ODV convenzionate; confronto tra i referenti comunali e i presidenti di Consulte e Coordinamenti del volontariato (punteggi medi di un range da 1= minimo apprezzamento a 5= massimo apprezzamento)*

TIPOLOGIA	Referenti dei Comuni	Presidenti Consulte e Coordinamenti
- la qualità del servizio o intervento	<b>3.94</b>	3.88
- la flessibilità operativa	3.72	<b>3.94</b>
- la capacità di migliorare il servizio adattandolo ai bisogni	3.66	<b>3.83</b>
- la continuità	3.60	<b>3.74</b>
- il lavoro di rete con altre risorse e organizzazioni del territorio	<b>3.50</b>	3.34
- il rispetto degli standard prefissati	3.36	<b>3.53</b>
- la preparazione dei volontari	3.36	<b>3.64</b>
- la disponibilità alla verifica dei risultati	3.31	<b>3.51</b>
- la trasparenza gestionale	3.16	<b>3.57</b>
- l'autonomia di proposta	3.11	<b>3.24</b>
- le risorse aggiuntive a quelle pubbliche	3.06	<b>3.97</b>
- la presenza di professionisti accanto ai volontari	3.16	<b>3.16</b>

*In conclusione, le valutazioni dei referenti istituzionali sulle organizzazioni di volontariato e sui reciproci rapporti con le A.P. forniscono altri spunti di riflessione. Anzitutto ritraggono le organizzazioni di volontariato in modo reale per la loro connotazione di valore e di ruolo specifico.*

*Oltre a riconoscere al volontariato un ruolo di primaria importanza nella tutela e nella promozione dei diritti dei cittadini, ne sottolineano l'attuale importanza in una funzione eminentemente politica in quanto attore locale che partecipa alla elaborazione della programmazione sociale e sanitaria pubblica. Alla visione del ruolo tradizionale del volontariato si associa quella moderna di partner effettivo delle Amministrazioni Pubbliche a cui può assicurare una visione puntuale sui bisogni e la tensione operativa solidale sostenuta dalla gratuità per obiettivi di giustizia sociale e di qualità della vita per tutti.*

*E' un fenomeno che deve evitare in proprio il rischio di perdere l'autonomia di proposta rigettando sia un atteggiamento questuante e di ricerca di un rapporto autoreferenziali nei confronti dell'A.P., sia un atteggiamento strumentalizzante di questa per soddisfare bisogni di sola emergenza o per assecondare politiche di delega nella gestione di servizi o interventi. Qualora sia impegnato in attività programmate con il pubblico si chiede al volontariato quello che i referenti, istituzionali e non, si aspettano da qualunque altro gestore nel sociale: la qualità degli interventi e la flessibilità operativa per soddisfare i bisogni che cambiano migliorando costantemente il servizio.*