

Volontariato: come partecipare ai Piani di zona?

ALCUNE RIFLESSIONI A LATERE DI UNA RICERCA REALIZZATA DAL COORDINAMENTO LOMBARDO DEI CSV, IN COLLABORAZIONE CON L'IRS. L'OBIETTIVO È DI RICOSTRUIRE E ANALIZZARE IL RUOLO RICOPERTO DAL VOLONTARIATO NEL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE ZONALE, PER ACCOMPAGNARLO AD AGIRE EFFICACI E COSTRUTTIVE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE NEL RISPETTO DELLA PROPRIA VOCAZIONE E IN SINERGIA CON GLI ALTRI PROTAGONISTI DELLA PROGRAMMAZIONE.

*Diletta Cicoletti, Benedetta Angiari,
Valentina Ghetti*
Irs, Milano

A partire dal 2006 e nel corso dei due anni a seguire, la partecipazione del volontariato ai Piani di zona nella Regione Lombardia è stato oggetto di attenzione crescente da parte del Coordinamento regionale lombardo dei centri di servizio del volontariato.

L'obiettivo che si pose il Coordinamento fu, innanzitutto, ricostruire e analizzare il ruolo ricoperto dalle organizzazioni di volontariato nel processo di programmazione zonale e comprendere l'interesse e la capacità del volontariato di esserne attore, nell'ottica di accompagnarlo ad agire efficaci e costruttive modalità di partecipazione nel rispetto della propria vocazione e in sinergia con gli altri protagonisti della programmazione.

Il perseguimento di tale obiettivo ha dato avvio a un lavoro di natura incrementale realizzato in stretta collaborazione con l'Istituto per la ricerca sociale (Irs), iniziato con la realizzazione di una ricerca tesa a ricostruire l'esperienza del volontariato lombardo, ricostruendone la partecipazione ai Piani di zona delle prime due triennali di programmazione.¹

Pochi mesi dopo la presentazione pubblica della ricerca (10 dicembre 2007), la legge regionale n. 3/2008, "Il governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario", sottolinea l'importanza del ruolo consultivo del volontariato e del terzo settore nelle attività di programmazione locale. La l.r. 3/08 e la volontà, da parte del coordinamento regionale lombardo

dei centri di servizio, di diffondere i risultati della ricerca a livello provinciale, hanno dato impulso alla seconda fase del lavoro intrapreso: la presentazione capillare degli esiti della ricerca per tutto il territorio regionale, coinvolgendo le organizzazioni di volontariato al dibattito sul senso della partecipazione alla programmazione, mediante la realizzazione di 19 incontri,² curati da Irs e dai Csv provinciali lombardi.

Un'ultima fase del lavoro ha visto, infine, negli ambiti territoriali maggiormente interessati a capitalizzare quanto realizzato, l'attivazione di percorsi di accompagnamento e sostegno ai processi partecipativi delle organizzazioni di volontariato ai Piani di zona.

Partendo da quanto la ricerca aveva proposto, le tre questioni emerse nel dibattito locale sono relative al senso della partecipazione, alle modalità di rappresentanza e alla diffusione e difficoltà del lavoro di rete.

I NODI DELLA PARTECIPAZIONE

Sono almeno tre i punti che riteniamo di interesse specifico per affrontare il tema della partecipazione in un'ottica propositiva, anche alla luce delle indicazioni della nuova legge regionale: sono difficoltà e punti critici che necessariamente devono essere esplicitati affinché si possa progettare (e programmare) la partecipazione, in base alle risorse, alle aspettative e soprattutto a obiettivi comuni, che gli attori della programmazione possono costruire.

La distanza tra le aspettative e i percorsi realizzati

Il volontariato si è avvicinato alla pianificazione zonale e ai tavoli tematici predisposti dagli ambiti con molte aspettative: cambiare la realtà sociale, risolvere i problemi dei cittadini, incidere sulle scelte politiche, ecc. Aspettative che evidenziano il desiderio del volontariato di essere riconosciuto quale attore partecipe delle scelte del benessere delle comunità locali, e di essere percepito dall'ente pubblico in un ruolo attivo, di co-costruttore del welfare e delle politiche sociosanitarie. Queste stesse aspettative mettono in luce anche la spinta ideale che anima da sempre l'azione del volontariato: il desiderio e la volontà di poter risolvere i problemi dei cittadini.

Il bisogno di riconoscimento raramente ha trovato soddisfazione attraverso la partecipazione ai Piani di zona, anche per la mancanza di uno spazio adeguato di confronto, che ha contribuito a rendere le aspettative del volontariato elevate e non sempre realistiche. La mancanza di chiarezza e di adeguata declinazione degli obiettivi ha inoltre lasciato dubbi su cosa venisse chiesto ai diversi attori e su quali fossero i problemi effettivamente trattabili all'interno degli incontri del Piano di zona.

Spesso la sensazione di non utilità della partecipazione, la mancanza di un collegamento diretto tra il problema di cui un'organizzazione di volontariato si occupa e il possibile spazio di intervento rispetto a quel determinato ambito ha comportato una difficoltà nel costruire relazioni significative tra gli attori al momento della programmazione. Molti volontari dichiarano la loro distanza dal linguaggio, dalle conoscenze, dai metodi di lavoro adottati dall'ente pubblico, titolare del processo programmatico, proprio perché l'ambito programmatico risulta distante da quello di lavoro sul campo.

Quale partecipazione?

Affinché la partecipazione al processo programmatico funzioni o possa avviarsi, è necessario siano definite chiaramente le modalità di partecipazione nel complessivo disegno di *governance*.

Dalla ricerca, e soprattutto dagli incontri di presentazione, abbiamo tratto alcune possibili letture sulla partecipazione.

Nei Piani di zona spesso la partecipazione è stata orientata a ottenere dai partecipanti ai tavoli unicamente informazioni sulle attività svolte dalle organizzazioni in risposta ai bisogni dei cittadini: i volontari hanno risposto a una convocazione dell'ente locale per l'acquisizione di dati e informazioni, ma difficilmente su queste basi si è riusciti a costruire un dialogo proficuo.

In alcuni ambiti territoriali, oltre a raccogliere informazioni, si è provveduto a presentare preventivamente, anche in un'ottica valutativa, le attività e gli interventi predisposti dal Piano di zona, costruendo nei fatti un canale di comunicazione differente, poiché aperto al dialogo e al confronto con gli attori del territorio.

Il coinvolgimento consultivo del volontariato (e del terzo settore) nel dibattito sulla programmazione delle politiche sociosanitarie modifica la percezione di "essere utilizzati solo per avere informazioni", e consente ai singoli volontari di avvicinarsi alle modalità di lavoro e al pensiero strategico dell'ente locale, per eventualmente dare un contributo di conoscenza rispetto a ciò che accade sul territorio.

C'è un terzo modo di intendere la partecipazione, ovvero come "prender parte" (Olivetti Manoukian, 2008) a un evento, a un movimento e anche a un processo. Il prender parte ci restituisce l'idea della messa in comune di dati, di informazioni e di saperi, che possano definire il problema ed aiutare a costruire obiettivi condivisi di intervento, vedendo la possibilità di includere nella programmazione idee che arrivano dall'esperienza del terzo settore e del volontariato. Il prender parte è un movimento circolare, che coinvolge gli attori in un complesso circuito programmatico. Per chi ha fatto questo tipo di esperienza, l'impegno è stato ripagato da risultati apprezzabili e significativi, che si sono tradotti in esperienze di progetti o interventi sperimentali (Lodi, Crema), oppure con l'attivazione di gruppi di lavoro che vedono il coinvolgimento continuativo del volontariato e del terzo settore, non solo una volta ogni tre anni, ma sempre nell'ambito della programmazione attraverso azioni di monitoraggio e valutazione delle azioni del Piano di zona (Legnano e ancora Lodi e Crema).

Utilizzando le tipologie di partecipazione individuate per legge-

re i nuovi processi programmatori relativi alla terza tornata dei Piani di zona in Lombardia, potremmo analizzare quanto, a che livello e con che dispositivi questa volta è stato interpretato il dettato normativo sul "coinvolgimento degli attori nella definizione di un sistema integrato di servizi e interventi" (l. 328/00).

La difficoltà di riconoscere un ruolo per il volontariato nella programmazione del welfare locale

Il ruolo agito dal volontariato in Lombardia è prevalentemente riconducibile alla prima modalità di partecipazione, quella informativa:³ il volontariato ha avuto un ruolo riconosciuto come portatore di conoscenze di bisogni specifici, con il rischio che la sua partecipazione risultasse utile alla sola stesura della prima parte del documento di piano, la cosiddetta mappatura conoscitiva dei bisogni.

Sia i volontari sia gli operatori dei Comuni e degli Uffici di piano riconoscono alcune difficoltà decisive, che a volte ostacolano la condivisione di percorsi comuni di programmazione: sono difficoltà di comunicazione, già rilevate attraverso la ricerca, ma anche difficoltà che chiamano in causa la definizione di un ruolo chiaro del volontariato.

Se colleghiamo il ruolo del volontariato alle funzioni che le organizzazioni agiscono, come singole o come reti, possiamo distinguere tra organizzazioni che erogano servizi, organizzazioni i cui volontari offrono il proprio tempo libero per prestazioni di sostegno diretto ai cittadini, infine organizzazioni che svolgono propriamente funzioni di *advocacy* o di tutela di diritti (Longo, 2008).⁴

Questa differenziazione richiama la necessità di distinguere la partecipazione delle organizzazioni di volontariato (così come quella delle organizzazioni di terzo settore in senso ampio), anche sulla base delle funzioni agite nel contesto socio-politico di riferimento. In base alle funzioni prevalenti agite si avranno probabilmente contributi diversi all'interno dei percorsi di partecipazione, proprio perché ogni organizzazione avrà obiettivi "sociali" differenti da perseguire.

Probabilmente le organizzazioni con funzioni di *advocacy* (come, ad esempio, i sindacati) avranno maggiori dati a disposizione per descrivere fenomeni sociali, rispet-

to alla piccola organizzazione di volontariato, i cui volontari fanno assistenza diretta agli anziani in casa di riposo. Allo stesso modo questi ultimi avranno una maggiore sensibilità e conoscenza dei problemi degli anziani in casa di riposo e potranno eventualmente, all'interno di un "tavolo anziani", portare la propria esperienza dal proprio punto di osservazione, partecipare alla ricostruzione dei problemi che coinvolgono gli anziani sul territorio.

Definire il quadro e i livelli entro cui possono svilupparsi percorsi partecipativi può aiutare a costruire un contesto adeguato di confronto e di incontro.

LE PROSPETTIVE NEL NUOVO TRIENNIO: TRA LEGGE REGIONALE E NUOVI PDZ

Nei primi mesi di quest'anno, gli Ambiti lombardi hanno dovuto affrontare la terza esperienza di stesura dei Piani di zona alla luce di un quadro normativo mutato (l.r. 3/08). Uno degli elementi innovativi più interessanti, oltre al passaggio a un complessivo sistema di regole per l'organizzazione dei servizi, è stato sicuramente il riferimento costante della normativa all'utilizzo in senso ampio della "rete" di soggetti pubblici e di privato sociale, che gestiscono il sistema di servizi e interventi. Questo ha significato per molti territori attivare sin dalla fase di programmazione un lavoro volto all'estensione della partecipazione a un insieme diversificato di soggetti del territorio, ampliando la mappatura e le conoscenze preesistenti.

I tavoli tematici, che negli anni di stesura dei Piani di zona avevano rappresentato un luogo di incontro per le organizzazioni di volontariato e il terzo settore (per la mappatura del territorio e l'analisi dei bisogni della popolazione), sono diventati la prima occasione d'incontro e di

Note

1 La ricerca è stata pubblicata in Mosca, 2008.

2 Sono stati realizzati 19 incontri di presentazione, a Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Crema (CR), Lodi, Mantova, Quistello (MN), Castelfredro (MN), Viadana (MN), Pavia, Vigevano (PV), Varese, Sondrio, Garbagnate Milanese, San Donato Milanese, Sesto San Giovanni, Monza.

3 Il 97% delle organizzazioni di volontariato che hanno partecipato ai Piani di zona l'ha fatto nella fase di analisi del bisogno o della mappatura iniziale. Pochi hanno avuto notizie del Piano di zona dopo la sua attuazione, ancora meno sono quelle che hanno partecipato alla fase attuativa o a quella valutativa.

4 Non sono escluse da questo le organizzazioni che agiscono tutte queste funzioni insieme, e che risultano essere la maggior parte. Tuttavia pensiamo che le organizzazioni per loro natura e identità svolgano prevalentemente una di queste funzioni.

condivisione di un percorso ben più articolato e complesso (De Ambrogio, Lazzarotto, 2007).

In alcuni ambiti territoriali si sta lavorando affinché i tavoli tematici assumano i contorni, le caratteristiche e gli obiettivi di gruppi di lavoro o di progetto continuativi, che possano seguire lo sviluppo del Piano di zona, ma anche sostenere i percorsi progettuali già attivati con le precedenti triennali o costruirne di nuove.

Lo sviluppo dei tavoli tematici in gruppi di lavoro/progetto è diventato dunque oggetto di investimento specifico per alcuni ambiti lombar-di che riconoscono nell'esperienza partecipativa un percorso vantaggioso al fine di prendere contatto con il territorio, i cittadini e i loro problemi. Facendo questo gli ambiti riconoscono le molteplici attività che il terzo settore fa sul territorio, ma anche il valore della vicinanza ai problemi delle persone, propria del volontariato.

Di certo per il volontariato, a differenza delle cooperative, l'allargamento delle proprie funzioni dal fornire aiuto concreto al singolo a pensare al benessere del territorio necessita di un sostegno e di un accompagnamento da parte di chi è professionalmente predisposto a costruire i processi programmatori (l'ente titolare della programmazione).

Le esperienze di partecipazione alla programmazione che Irs ha accompagnato hanno messo in luce le difficoltà, ma soprattutto le potenzialità della messa in comune delle esperienze degli attori del territorio.

LE ESPERIENZE DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA PARTECIPAZIONE: UN LUOGO PER LA SPERIMENTAZIONE

Al termine delle presentazioni locali della ricerca, come brevemente anticipato, il Coordinamento regionale dei centri di servizio ha proposto a Irs di sostenere i centri di servizio per il volontariato provinciali, nell'accompagnamento ai processi partecipativi delle organizzazioni di volontariato. Questa esperienza è stata portata avanti in 3 ambiti territoriali e, anche se preceduta da una laboriosa fase progettuale volta a uniformare le azioni previste, ha avuto sviluppi decisamente differenti in ciascuno dei 3 ambiti. Riportiamo di seguito le due esperienze più strutturate: Lodi e Vigevano.

A Lodi i gruppi di lavoro sono

presenti da tempo e suddivisi in aree problematiche. L'intervento di accompagnamento alla partecipazione si è aperto con l'obiettivo di ampliamento della partecipazione e di costruzione di una rete di organizzazioni interessate alla programmazione. Nasce l'esigenza di costruire una mappa dinamica delle organizzazioni di volontariato della provincia di Lodi, che rappresenti le relazioni che le organizzazioni hanno già costruito in questi anni di lavoro sul campo. Il risultato mette in evidenza la necessità di raccordare meglio le attività delle organizzazioni, che spesso fanno stesse cose in Comuni limitrofi senza saperlo. Questo lavoro ha messo quindi in luce il bisogno di riconoscimento delle organizzazioni di volontariato e fatto emergere una volontà da parte loro di essere presenti per quello che fanno come singole organizzazioni.

Attraverso l'incontro con e tra i volontari si sono in parte ridotte le distanze tra le organizzazioni: è stata richiesta la disponibilità a partecipare ai gruppi di progetto del Piano di zona insieme ad altre organizzazioni. Questa proposta ha consentito di costruire una serie di regole condivise per la partecipazione al Piano di zona, senza lasciare elementi di incertezza o possibili fraintendimenti.⁶

Diversa l'esperienza a Vigevano: i tavoli tematici convocati dall'Ufficio di piano sono stati composti da volontari e rappresentanti di cooperative e divisi per aree tematiche (tavolo anziani, disabili, dipendenze, salute mentale, minori e famiglia). Incontrando i volontari e gli operatori partecipanti, è stata condivisa la necessità di comprendere meglio quale contributo dare al Piano di zona, come fornire le informazioni e i dati in loro possesso, contribuendo a una stesura del Piano il più possibile utile ai fini della buona programmazione.⁷ Sono stati costruiti documenti che restituivano il punto di vista dei volontari sulla situazione territoriale, con un notevole impegno di lettura dei problemi e delle possibili azioni o soluzioni.

A differenza di Lodi, qui non c'è stata la possibilità di comunicare direttamente con l'Ufficio di piano, che ha raccolto comunque il lavoro dei tavoli, integrandolo nel documento di piano.

Il percorso intrapreso in alcuni ambiti territoriali dell'area Nord Milano (Asl MI 1), come Legnano e

Corsico, o l'esperienza dell'ambito di Crema, oltre a quella di Lodi qui descritta, fanno comprendere che alcuni meccanismi, legati alla partecipazione del terzo settore e del volontariato al processo programmatico, sono già cambiati.

Ma nello stesso tempo le esperienze fatte in quest'ultimo anno in Lombardia mettono in luce la necessità di accompagnare processi che sono per loro natura il cuore della vita politica di un territorio: le regole della partecipazione non possono prescindere da una condivisa attribuzione di senso rispetto a ciò che si sta facendo e alla direzione che si sta prendendo, proprio perché le risorse sono scarse e i problemi sempre di più.

Costruire una strategia di fronteggiamento dei problemi sociali e sociosanitari presenti sul territorio impone di agire utilizzando al meglio ciò che già c'è sul territorio, aiutando tali risorse a collocarsi e operare meglio in un contesto ampio, abitato da tanti altri attori e soggetti, legittimandosi maggiormente a perseguire ipotesi di lavoro comuni.

Bibliografia

Barberis D., Cesani S., "Terzo settore e attuazione del Piano di zona", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 13 – 15 luglio 2008.

Cicoletti D., "Volontariato e Piani di zona in Lombardia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 10, 2008.

De Ambrogio U., Battistella A., Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Il piano di zona*, Carocci, 2005.

De Ambrogio U., Lazzarotto L., "I tavoli tematici del PdZ: risorsa od ostacolo?", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 5, 2007.

Longo F., "Quale ruolo per il volontariato nella programmazione sociosanitaria locale?", in Mosca, 2008.

Mosca A. (a cura di), *Il volontariato e il nuovo welfare*, Franco Angeli, 2008.

Olivetti Manoukian F., "Il ruolo del volontariato lombardo nella programmazione sociale di zona", in Mosca, 2008.

Note

6 Il gruppo che ha seguito l'intero percorso di accompagnamento alla partecipazione era composto dal presidente Lausvol Renzo Guglielmi, dalla direttrice del Lausvol Paola Asti, dal presidente del forum lodigiano Claudio Minervino, dalla coordinatrice dell'Ufficio di piano Donatella Barberis e per Irs da Diletta Cicoletti, Gabriele Rabaiotti e Monica Righetti.

7 Il gruppo che ha seguito il percorso di accompagnamento a Vigevano era composto dal vicepresidente di Csv Pavia Riccardo Agostini, la direttrice di Csv Pavia Nicoletta Marni e per Irs Diletta Cicoletti. Importane il supporto organizzativo della Consulta del volontariato di Vigevano.

i Quid

la collana di **Prospettive Sociali e Sanitarie**

PSS.irs-online.it/iQuid