



Periodico del Centro di Servizio per il Volontariato (CESV) del Lazio

# CittadinanzaAttiva

Supplemento al n°7 di FOCUS del 19 febbraio 1999 - Autorizzazione del Tribunale di Roma del 22/10/1988 n° 106/88 - Spedizione in abbonamento postale comma 20 lettera c) art. 2 legge 2312/96 n. 662 - Roma

## L'EDITORIALE

### Cambia l'assistenza nel Lazio

di Vincenzo Pichera

Il "Primo Piano Socio-Assistenziale del Lazio" è legge regionale. Dopo una lunga gestazione che ha coinvolto province, comuni, aziende sanitarie, forze sociali e organizzazioni del terzo settore il Piano triennale 1998-2000 si affianca ad altri strumenti della legislazione regionale. Nel Piano vengono riscritte, in un contesto nuovo le provvidenze per gli anziani, la maternità, l'infanzia, i minori, i disabili, gli immigrati, il disagio psichico o mentale.

In questo quadro il Piano deriva dalla "Legge di riordino regionale di settore la sua idea fondante: mettere al centro dell'intervento assistenziale la persona con i suoi bisogni ma anche con la sua disponibilità ad una soluzione condivisa dei propri problemi. Ed è proprio con riferimento ad una visione unitaria della persona che l'obiettivo primario del Piano diventa pertanto quello di fornire una risposta non frammentaria ai bisogni e questo mediante l'integrazione dei servizi sanitari gestiti dalle ASL e dei servizi sociali gestiti dalle comunità primarie.

Lo schema organizzativo finale prevede di assumere, quale territorio di riferimento per i servizi assistenziali, le aree dei distretti sanitari e di affidare la gestione dei servizi ad una Azienda per la promozione e la protezione socio-sanitaria. All'azienda farebbero capo l'attività assistenziale svolta dai comuni e quella sanitaria svolta dalle

Segue in ultima

Un nuovo patto sociale?

# L' ASSISTENZA È UN DIRITTO NON UN' ELEMOSINA

***In questo  
numero:***

**Intervista  
a Lea Battistoni**

Pag. 2

**Il volontariato  
dopo Foligno**

Pag. 3

**Foligno: un'occa-  
sione mancata**

Pag. 5

**Le rubriche**

**Promozione e formazione**  
Pag. 6

**Consulenze e informazione**  
Pag. 7

**Intervista a Lea Battistoni responsabile del settore volontariato del Ministero della Solidarietà Sociale**

# Promuovere la partecipazione "dal basso": nuova sfida per le politiche del volontariato

*Come valuta il lavoro preparatorio e i risultati della conferenza tenutasi a Foligno lo scorso dicembre?*

Siamo convinti che la Conferenza abbia rappresentato un importante punto di snodo nelle politiche per il volontariato. Da un lato, si è voluto presentare un resoconto, una sintesi del lavoro svolto dal 1991 ad oggi nelle politiche sociali a favore del volontariato; dall'altro, si è cercato di cogliere ed analizzare le novità e i cambiamenti avvenuti in questo mondo. Dalla Conferenza è emerso come esista una maggiore informazione e consapevolezza sull'importanza della partecipazione attiva dei cittadini, una grande crescita delle associazioni di volontariato, del numero dei volontari e dei settori in cui operano; inoltre, c'è una maggiore attenzione alla qualità dei servizi offerti ed un ampliamento degli ambiti di azione delle organizzazioni.

Sempre di più il volontariato acquista una sua fisionomia ed allo stesso tempo si differenzia in una serie di volontariati. Il problema attuale è, da una parte, comprendere se il volontariato possa essere un soggetto attivo di proposta per la società; dall'altra definire eventuali regole volte a favorire l'organizzazione dei diversi volontariati.

C'è, come si è sottolineato a Foligno, il cosiddetto volontariato "puro" ma anche tante forme di volontariato che si collocano all'interno del settore dell'economia sociale; occorre quindi iniziare a ragionare su questi elementi.

Con la Conferenza si è attivato anche il confronto tra il volontariato, con una sua identità forte, e l'economia sociale, che si sta sviluppando con suoi obiettivi e programmi, con un suo bisogno di rappresentanza politica. Un confronto da cui è emersa la presenza di aree comuni su cui occorre lavorare, come ad esempio lo status del volontario; ci sono delle aree che si intersecano in questi mondi, è bene parlar-

ne e trovare delle soluzioni comuni, ma in cui i diversi soggetti mantengano una propria identità ed autonomia.

Io credo che si possa costruire un grande progetto che coinvolga entrambe queste entità, in relazione alla creazione di un nuovo sistema di servizi sociali da sviluppare su tutto il territorio nazionale, di nuove politiche di welfare e per l'occupazione. Il volontariato e l'economia sociale possono avere un ruolo cruciale in questo processo; probabilmente il volontariato non deve creare direttamente occupazione ma è sicuramente un soggetto da sentire, che deve avere una sua idea sugli indirizzi da adottare. Personalmente credo che lo stesso volontariato possa essere un protagonista per mettere a punto sistemi, percorsi di inserimento nel mondo del lavoro e nella vita sociale da parte dei giovani. Proprio in questi giorni si sta avviando un progetto che vede il volontariato protagonista all'interno del mondo della scuola, basato sulla diffusione della cultura della solidarietà, con l'obiettivo sia di far crescere tale cultura nel mondo giovanile; sia, di consentire ai giovani di sperimentarsi, di vivere l'esperienza della solidarietà nel volontariato e di acquisire anche competenze personali.

*Durante le giornate della Conferenza sono stati affrontati, nei quattordici gruppi di lavoro, alcuni nodi di fondo del volontariato. Pensa che questi siano esaustivi delle problematiche del settore?*

L'Osservatorio del Volontariato ha scelto, insieme al Ministro, di focalizzare l'attenzione su questi temi sulla base di diversi elementi: un anno di lavoro dell'Osservatorio, una serie di ricerche, suggerimenti e documenti realizzati dalle conferenze regionali preparatorie.

I 14 gruppi sono stati tanti e pochi rispetto alle problematiche che coinvolgono il volontariato; a noi serviva soprattutto iniziare a ragionare sui proble-

mi della vita delle organizzazioni, lasciando i temi più politici all'interno delle tavole rotonde. I gruppi di lavoro hanno avuto ovviamente poco tempo per discutere, solo un pomeriggio, ma al loro interno sono stati posti dei problemi interessanti e delle possibili aree di intervento per il futuro; degli spunti su questioni importanti di cui il nuovo Osservatorio del volontariato terrà conto, credo, per le attività successive. Decisamente significativa è la direzione che il Ministro Livia Turco ha dato ai lavori, lanciando la proposta di un **Patto per il Volontariato**: varare un vero e proprio progetto contro l'esclusione sociale in cui il volontariato si pone come interlocutore, come soggetto che fa proposte al Governo.

*La Conferenza voleva essere un momento di incontro e di conoscenza delle diverse forme di volontariato. Ritiene che questi diversi volontariati siano stati rappresentati e presenti durante le giornate di lavoro?*

La Conferenza, per quanto abbia visto la partecipazione di 1500 persone in rappresentanza di oltre 500 associazioni, certamente non poteva e non voleva essere "gli Stati generali" del volontariato ma un punto di incontro in cui le grandi, ed almeno alcune delle piccole organizzazioni, iniziavano a confrontarsi e a lavorare insieme. Credo però che vada sviluppata di più la metodologia di preparazione alla Conferenza, a partire dal ruolo che le Conferenze regionali dovrebbero avere. Quest'ultime potrebbero inviare dei delegati od essere comunque rappresentati ad una Conferenza nazionale che, chiaramente, non può vedere la partecipazione di tutto il vasto mondo del volontariato. Noi non abbiamo deciso di selezionare ed abbiamo invitato tutti ma, chiaramente, quelle presenti erano associazioni che avevano anche i mezzi per partecipare a Foligno. Nell'insieme mi sembra però che siano state rappresentate sia le

piccole che le medie e le grandi organizzazioni.

Guardando alla prossima Conferenza, mi sembra di cogliere che sarebbe quindi più opportuno avviare una relazione più stretta con i livelli locali del volontariato attraverso delle conferenze regionali preparatorie in cui non solo si dibattono i temi della conferenza ma si svolga anche una maggiore diffusione dei propositi della conferenza facilitando una partecipazione più diversificata del mondo del volontariato.

Io credo che il Ministro si stia preparando a rivedere la composizione ed, in parte, il ruolo e la funzione dell'Osservatorio del volontariato. Ci sarà prossimamente una conferenza tecnica a cui sono stati invitati i componenti di quest'organismo e tutti i Presidenti della Conferenza dei presidenti delle organizzazioni di volontariato, per discutere sia dei risultati di Foligno; sia, per comprendere che cosa dovrà fare il nuovo Osservatorio, che si riunirà ai primi di marzo con una nuova assetto. Probabilmente si allargherà la rappresentanza e forse ci saranno più compiti di indirizzo e monitoraggio, di accordo con il territorio piuttosto che soltanto solo una funzione di finanziamento dei progetti di ricerca o di discussione di tematiche anche importanti.

Attenzione particolare è stata data, in questi ultimi anni, all'avvio dei Centri di servizio che rappresentano un strumento importante per la promozione e lo sviluppo del volontariato se lavorano con efficacia sul territorio. Credo che il lavoro del nuovo Osservatorio si dovrà basare su una maggiore conoscenza delle diverse sfaccettature del mondo del volontariato e di come si presenta sul territorio, per poter svolgere una funzione cruciale di direzione e di indirizzo delle politiche e di confronto con il Governo.

# Il volontariato dopo Foligno: prospettive e proposte

La terza<sup>(1)</sup> Conferenza nazionale del volontariato di Foligno si è svolta con una larga partecipazione delle associazioni, con una presenza qualificata degli esponenti del Governo, con qualche impaccio, testimonianza della fase di transizione che stiamo attraversando.

*Così la scelta di redigere per la prima volta un Documento nazionale preparatorio alla conferenza contenente un discorso avanzato ed organico sulle questioni che il volontariato ha davanti, Documento sottoposto alla discussione delle assemblee regionali del volontariato, è una scelta giusta e impegnativa al fine di unire intorno ad obiettivi comuni e condivisi il volontariato a livello nazionale e regionale.*

(1) Nel corso della Conferenza c'era chi parlava di terza e chi di quarta. E' la terza indetta dall'Osservatorio nazionale per il volontariato, la quarta se si tiene conto di una prima Conferenza nazionale indetta dal Ministro per gli affari sociali ad Assisi, allora Rosa Russo Iervolino, poco prima della promulgazione della legge quadro per il volontariato 266/91.

Se questo era il fine allora sarebbe stato però più opportuno dare più spazio ai volontari nel corso della Conferenza: I lavori di gruppo, che hanno visto una larga e vivace partecipazione, non dovevano essere limitati di fatto ad un pomeriggio. Meno tavole rotonde e un confronto franco e serrato (che è totalmente mancato) in seduta plenaria sui nodi problematici e sulle strategie emerse dai gruppi di lavoro era cosa necessaria. Insomma la valutazione sintetica potrebbe essere: indubbiamente innovazioni ed impegni assunti dal Governo importanti e da apprezzare, ma ancora un pò troppa liturgia che poco si incontra con lo spirito che anima il volontariato, perché la liturgia è atta a condurre per mano un gregge, non a fondare la cittadinanza attiva e consapevole.

Per quanto riguarda il dibattito emerso nella Conferenza è da rilevare che le dispute sulla gratuità e l'impegno volontario rischiano di essere del tutto astratte se non si mette

a fuoco quale debba essere il ruolo del volontariato nel rinnovamento democratico dello stato e del *welfare state*. Non da oggi lo Stato è uguale a società politica+società civile, ma tanto più oggi se vuole essere elemento di governo di una società che si è fatta sempre più complessa, ricca e articolata. In questo quadro *il Terzo settore italiano e europeo o è espressione di un processo di rinnovamento democratico e sociale profondo, e non semplice non-profit, oppure esaurisce la sua capacità innovativa*. Da questo punto di vista il ruolo del volontariato nel Terzo settore è di fondamentale importanza.

Da qui la necessità di *ripensare e ridefinire il ruolo del volontariato nell'ambito del Terzo settore, sapendo trovare un equilibrio tra l'insostituibile ruolo di agente della cittadinanza attiva che caratterizza il volontariato più di ogni altra forma di impegno sociale e l'impresa sociale*. Non ci si può però limitare alla sola riaffermazione della gratuità, po-

nendo esclusivamente in termini etici una questione che è anche politica. Un movimento di cittadinanza attiva non può essere che essenzialmente di carattere militante e volontario, ma se si esaurisce nella testimonianza individuale senza farsi portatore di un processo più profondo di emancipazione sociale fallisce il suo scopo. Da questo punto di vista è altrettanto determinante la pratica democratica interna ed esterna e una consapevole cultura e politica della solidarietà. Occorre svolgere servizi, ma anche tutelare diritti ed avanzare proposte per le politiche sociali. Su questo terreno alla Prima Conferenza nazionale per il volontariato si trovò un terreno di incontro tra volontariato laico che trae le sue origini dalla storia dei movimenti di emancipazione del nostro paese, non solo dei lavoratori, e volontariato cattolico. Occorre rilanciare quest'alleanza strategica su un terreno rinnovato. Da qui anche la necessità di *dare dignità alle diverse forme di vo-*



lontariato e di militanza, "ai volontariati" presenti nel Terzo settore e non solo. Perché così lo spirito del volontariato, la cittadinanza attiva, non si confina nei suo vivaio, ma contamina l'insieme della società.

A due mesi dallo svolgimento della Conferenza è però anche necessario lavorare a delle precise proposte di lavoro. Tra quelle uscite dalla Conferenza quelle più urgenti a mio avviso sono: *la riforma dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, la costruzione e il consolidamento dei Centri di servizio per il volontariato esistenti.*

Livia Turco nella sua relazione introduttiva alla Conferenza ha fatto proprie alcune proposte, avanzate prima della Conferenza dalle associazioni di volontariato, ed in questo senso ora occorre muoversi.

*Per quanto riguarda l'Osservatorio:*

- occorre affermare un chiaro criterio di rappresentanza del volontariato perché oggi così non è;

- occorre elevare, almeno raddoppiare, i rappresentanti del volontariato;

- occorre stabilire un rapporto tra Conferenza nazionale per il volontariato e Osservatorio, sia per quanto riguarda le nomine che le politiche, il mandato deve cioè andare da una conferenza nazionale all'altra, nella quale l'Osservatorio con un documento da discutere in conferenze regiona-

li, rende conto del lavoro svolto, espone la propria analisi sulla situazione del volontariato in Italia, a livello europeo e internazionale, propone le proprie strategie di intervento per il successivo triennio;

- occorre formulare e approvare un regolamento di gestione democratica dell'Osservatorio oggi mancante, a partire da una vice presidenza espressione del volontariato, con l'incarico innanzitutto di ordinarne il funzionamento e i lavori, con il supporto di adeguate strutture organizzative che diano all'Osservatorio maggiore operatività;

- per quanto riguarda i compiti dell'Osservatorio, esso dovrebbe avanzare proposte di innovazione normativa nel quadro di un disegno coerente di rinnovamento del *Welfare*, che veda protagonista il volontariato; raccordare le proprie attività con quelle di altri organismi di rappresentanza del volontariato (in settori come sanità, protezione civile, servizio civile, volontariato internazionale, ecc.).

- da riformare è anche il meccanismo di ripartizione degli esigui fondi per il volontariato di competenza dell'Osservatorio e previsti dalla 266, facendo venire meno i ben più necessari compiti di indagine ed indirizzo e senza affrontare il nodo più complessivo dei fondi europei, nazionali e locali.

E' da rilevare infine che sia

nei gruppi di lavoro, come nell'assemblea plenaria della Conferenza è stato più volte sottolineato *il ruolo decisivo dei Centri di servizio per il volontariato.* Il Governo, sia nella relazione introduttiva della Ministra Livia Turco, come nell'intervento del Presidente del consiglio Massimo D'Alema, non solo si è impegnato al mantenimento dell'1/15 che permette il sostegno finanziario ai Centri, ma si è anche assunto degli impegni per quanto riguarda una più equa distribuzione delle risorse, che ora colpisce in maniera iniqua alcune regioni, particolarmente del Sud. Occorre quindi che si dia attuazione a questi impegni, in maniera coerente a quanto debbono stabilire i decreti attuativi della recente legge di riforma delle fondazioni bancarie. Decreti su cui si devono pronunciare le Commissioni competenti del Parlamento e alla cui formulazione il volontariato e il Terzo settore debbono dedicare tutta l'attenzione necessaria per le conseguenze positive, ma anche negative, che essi possono avere sullo sviluppo del volontariato e del Terzo settore in Italia.

Occorre discutere al più presto dei problemi di vita e sviluppo dei Centri, sia con riferimento alle regioni dove non sono ancora stati istituiti o ai ritardi di rinnovamento dei Comitati di gestione regionali dei fondi speciali previsti dall'art 15 della 266, ma anche con

riferimento ai compiti dei centri stessi. Da questo punto di vista occorre muoversi con decisione verso il consolidamento delle forme di coordinamento nazionale e regionale dei Centri, altrimenti difficilmente si potrà affermare un'istituzione così innovativa, che non a caso ha trovato tante resistenze nella sua istituzione.

I Centri di servizio sono uno snodo fondamentale nella costruzione della cittadinanza attiva in Italia. *Per la prima volta nella storia del nostro paese vengono destinate delle somme per qualificare e dare strumenti culturali ai cittadini che intendano impegnarsi nel sociale e per il bene comune.* E' una pratica percorsa da tempo in forme diverse in numerosi paesi europei, ma che mai era stata sperimentata in Italia, neppure per le organizzazioni democratiche tradizionali (partiti e sindacati). Eppure risorse finalizzate alla formazione politica dei cittadini sarebbero state certamente opportune; una più alta cultura politica e moralità pubblica avrebbe fatto da argine alla diffusione della corruzione nella vita pubblica. Inoltre una cultura politica più vicina ai bisogni e alla vita dei cittadini, un senso dello Stato più alto e più democratico, sarebbero cosa quanto mai opportuna in un mondo politico nostrano che sembra spesso preso da beghe di cortile mentre il mondo cambia.

Guido Memo



# Foligno: un'occasione mancata

## L'insufficiente presenza del volontariato di base ha limitato i risultati della Conferenza

A due mesi dalla Conferenza di Foligno possiamo registrare un dibattito che vede pochi giudizi entusiasti, espressi da alcuni prestigiosi analisti del terzo settore, ed una diffusa preoccupazione; questa è rappresentata da animatori di molte organizzazioni di volontariato sociale, che esprimono il disagio di restare ingabbiati, burocratizzati, non rappresentati.

Il dato largamente prevalente resta quello della disinformazione e della mancata partecipazione.

La nostra scelta di pubblicare un estratto degli atti di Foligno, le numerose richieste del numero 3 di "Cittadinanza Attiva" e lo stato della sperimentazione e della ricerca che verificiamo presenti nelle associazioni e tra i volontari dimostrano che è grande, come sempre, il coinvolgimento del volontariato nella vita politica del paese.

Da qualche tempo comincia ad essere ancora più grande la voglia di apportare il contributo specifico della politica, della cura dei beni comuni della società civile per una riforma dello stato e della politica che restano centralizzatori, autoreferenziali, lontani.

Lo stesso avvio dell'Euro ed il trattato di Amsterdam stentano a tracciare l'edificazione dell'Europa sociale e dei cittadini, capace di integrare le persone estranee al mercato del lavoro.

I pesanti interessi transnazionali impegnati nella competizione globalitaria dell'area dell'Euro, con il dollaro e lo Yen, sono ben presenti in tutta l'Unione non solo a Roma e Milano. Proprio per questo occorre attivare energie consapevoli ed alleanze strategiche.

La coesione sociale, un nuovo welfare presuppongono un patto tra culture, soggetti, attori riconosciuti.

Al volontariato ed al terzo settore si guarda ancora trop-

po spesso come ad una comoda valvola di sfogo. Alla cittadinanza attiva con fastidio e supponenza.

Troppo spesso il campo d'azione tematico e territoriale del volontariato è rappresentato come un limite, come una condizione di minorità nei confronti delle istanze generaliste, della democrazia rappresentativa che vuole assegnare a cittadini passivi il solo compito elettorale di delega della rappresentanza a governi che dovrebbero mostrarsi sempre più autoritari per supplire ad una debolezza crescente.

Questo grande confronto tra democrazia passiva e cittadinanza attiva stenta ad emergere come il filo conduttore della vicenda sociale ed istituzionale italiana.

Quando sono sempre più numerosi i poteri sovranazionali e non statali, è per così dire naturale che il valore del locale, del comunitario acquisti un maggior peso.

Perché si saldi e si accompagni a valori di solidarietà, occorrono linee e programmi di investimento che contrastino la direzione dei processi politici, che è di tutt'altro segno, e qualificano la rete delle realtà capaci di agire il territorio con le loro iniziative, campagne e servizi per una nuova cittadinanza.

La qualità civica dell'agire volontario e l'etica sociale che promuove non sono state molto presenti nella conferenza di Foligno ed ancora non hanno grande visibilità nella società dell'informazione che ha scelto di assegnare ai volontari un ruolo di sola assistenza e supplenza, anche per responsabilità e limiti del volontariato laico.

Il passaggio dall'emergenza alla prevenzione, dalla pratica dell'orticello "piccolo e bello" al lavoro di rete, dalla testimonianza caritatevole alla cultura di sistema richiede tanta promozione, qualificazione, for-

mazione.

La legislazione italiana non aiuta la cittadinanza attiva e le difficoltà che incontrano i Centri di servizio stanno lì ad indicare il percorso da compiere.

Eppure Foligno ha chiuso un anno, il '98, che ha visto una insostituibile e sorprendente presenza del volontariato.

In Umbria, nelle Marche, a Sarno, i volontari non si sono limitati alle operazioni di soccorso e di emergenza alle popolazioni colpite, hanno curato la ripresa delle relazioni e della vita sociale e produttiva; hanno posto, anche e soprattutto fuori dalle aree di crisi, la necessità-convenienza di riconoscere la prevenzione, la protezione e la cura del territorio come asse dello sviluppo e della modernizzazione dei servizi per un paese a pieno titolo europeo.

Nelle due emergenze legate alla risorsa immigrazione che hanno caratterizzato l'anno appena trascorso e che hanno catalizzato tutte le insicurezze nazionali intorno alle figure che sbarcano dai gommoni e si dedicano ad attività criminali, il volontariato ha chiesto la piena applicazione della legge 40/98, che pretendeva d'essere di svolta, di riaprire il diritto d'asilo in Europa ed in particolare in Italia, che nel corso di tutti gli anni '90 ha accolto meno di mille rifugiati all'anno a fronte di oltre venti milioni di rifugiati nel mondo. Di avviare una vera politica d'accoglienza e di inserimento non essendo accettabili le baraccopoli e gli alloggi impropri, di combattere l'economia criminale e la tratta e prevedere soggiorno e sostegno per le vittime, di promuovere un rinnovamento della cultura della cooperazione decentrata e tra i popoli nell'epoca della globalizzazione che nega i popoli della regione mediterranea.

Nel corso dell'anno accanto e in aggiunta a chi da tempo fa volontariato sono emerse al-

tre, nuove persone - e non solo giovani - che in proprio e a titolo strettamente individuale, o in piccoli gruppi informali, oppure con organizzazioni strutturate di volontariato, culturali e di promozione sociale, nonché con la cooperazione sociale, hanno iniziato una attività di solidarietà, di impegno civile, di promozione dei diritti.

Cittadini che non si sono limitati a ritenere inaccettabile o insoddisfacente lo stato di cose presente e che sono intervenuti nell'emergenza, hanno costruito azioni di denuncia, riparatrici, di servizio, di promozione, di comunicazione, di cittadinanza attiva.

Tutte queste persone e le altre che puntualmente emergeranno nei prossimi mesi, mosse da un'etica sociale, si pongono il problema della prevenzione, della programmazione di politiche sociali e per il diritto alla salute, culturali, ambientali e di sviluppo.

Occorre che tutti gli attori lavorino in questo senso.

Da Foligno non è venuto un grande contributo, dalle politiche sul territorio, l'immigrazione, i giovani e l'Europa non viene un grande contributo.

A Foligno è stato offerto un terreno di confronto sui limiti interni al volontariato ed i quattordici gruppi di lavoro hanno accennato percorsi appropriati per la qualificazione del volontariato.

Molto poco è emerso sui limiti esterni ed era lecito aspettarsi di più.

Quasi niente sui limiti di sistema.

La possibilità convenienza e necessità di creare un ambiente favorevole allo sviluppo della cittadinanza attiva resta il piano obbligato per lo sviluppo del volontariato.

Giulio Russo

le foto sono state tratte dai numeri 11 del '98 e 2 del '99 di "Mondo Sociale"

L'approvazione dello schema del primo piano socio-assistenziale 1998-2000 da parte della Giunta Regionale del Lazio, avvia un meccanismo che determinerà in maniera innovativa il funzionamento dei servizi sociali.

Per illustrare i contenuti del Piano e le problematiche che ne nascono si è tenuto il 23 gennaio 1999, nella sede di Roma del CESV Lazio, un seminario che ha visto come relatori Ferdinando Terranova, coordinatore del gruppo di lavoro regionale che ha formulato il Piano, Cristiano Di Francia, consulente dello stesso gruppo di lavoro, Daniela Lorenzetti, assistente sociale della ASL RM A e Vincenzo Pinchera, presidente dell'Associazione Lotta contro i Tumori Infantili.

Gli interventi, che saranno raccolti in un volume di prossima pubblicazione, hanno affrontato il tema a tutto campo. Dalla vicenda politica che ha sancito, attraverso la riforma della riforma sanitaria, la separatezza tra interventi sanitari e socio-assistenziali, alle spinte, ideali e politiche, che portano alla definizione del progetto di piano socio assistenziale (di cui è vicina l'approvazione da parte del Parlamento), alla individuazione dei

## Arriva il Piano socio assistenziale nel Lazio

distretti dove far partire nel Lazio una prima sperimentazione, alle resistenze delle Aziende sanitarie. Alla necessità di una progettualità organizzata e definita e di nuove professionalità e di lavoro, da parte degli operatori sia del pubblico che del privato, al punto di vista delle Associazioni, chiamate a partecipare alla progettazione e al controllo dei servizi socio assistenziali, si delinea un quadro che impegnerà negli anni futuri il Volontariato che dovrà ridefinire i propri spazi.

Va comunque sottolineato che l'integrazione tra servizi sociali e sanitari è l'obiettivo fondamentale del Piano: è previsto che essa avvenga non solo a livello di prestazioni, ma anche a livello funzionale e operativo, con la istituzione delle Aziende per la promozione e la protezione sociale SpA e poi delle Aziende per la promozione e la protezione socio-sanitaria SpA.

La soluzione organizzativa individuata dalla regione Lazio per la gestione delle attività integrate

socio-sanitarie è la società per azioni, il cui pacchetto è detenuto per il 51% dai Comuni e/o dalle Comunità Montane; il 49% è riservato all'azionariato popolare, alle Fondazioni bancarie, ai Fondi pensione, alle ONLUS, alle cooperative e loro aggregazioni, alle banche locali, alle Ipab, ecc.

E' previsto che tali organismi siano costituiti prima nelle aree destinate alla sperimentazione e, successivamente, negli altri distretti della regione.

Il riferimento territoriale è il distretto: aggregazione di più comuni o livello di decentramento delle città ad alta densità di popolazione, con una propria dotazione finanziaria.

Nel Lazio coincidono con gli ambiti territoriali delle USL precedenti alle aggregazioni imposte dai decreti legislativi 502/92 e 517/93: nel Comune di Roma corrispondono alle 20 Circoscrizioni.

Il metodo è quello della programmazione, secondo un Accordo di programma sottoscritto dai Comuni e/o dalle Comunità

Montane o dalle Aziende SpA (vedi) e dalle ASL, per la messa in comune di tutte le risorse delle diverse amministrazioni e aziende coinvolte.

Il finanziamento, in attesa della legge nazionale di riforma dell'assistenza, è costituito dalla quota parte del fondo di cui al DPR 616/1997, da destinare ai Comuni per il trasferimento delle funzioni sociali da parte dello Stato; dalla quota parte del fondo unico per i servizi prevista dalla legge regionale 38/1996; dalla quota parte delle altre leggi regionali che finanziano interventi sociali; dalla quota parte dei fondi di leggi nazionali attribuite alla regione per il finanziamento di attività socio-assistenziali e educative (ad es. legge 285/1997), dalla vendita della quota minoritaria di azioni delle SpA per la gestione dei servizi socio-assistenziali in ambito distrettuale.

**A livello di ogni distretto è previsto che siano operativi servizi di base per la garanzia dei livelli minimi di tutela sociale, costituiti dal segretariato sociale, dai servizi di emergenza e pronto intervento assistenziale, con possibilità di ospitalità temporanea e da prestazioni domiciliari di servizio sociale.**

Il processo di decentramento, il nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali, su cui si sta ancora lavorando a livello parlamentare, l'approvazione del piano socio-assistenziale regionale, la legge sulle Onlus, la possibilità di accedere a finanziamenti europei per la realizzazione di progetti chiedono al volontariato di sviluppare alcune competenze trasversali e la capacità di gestire in modo "imprenditoriale" le risorse, pur senza snaturare la propria identità culturale. Il riconoscimento del Terzo Settore nel suo insieme, includendo anche il mondo del volontariato, come soggetto attivo di proposta, come interlocutore del Governo, in qualche maniera impone un più forte auto-riconoscimento del ruolo politico che le organizzazioni di volontariato possono svolgere anche a livello locale.

Il settore formazione del CESV non può quindi che tener conto di tutti questi elementi nel progettare, sia da un punto di vista contenutistico che metodologico, le azioni da intraprendere. Per questo sono sta-

## Lavori in corso nel settore formazione

te individuate quattro macro aree di azione: *Politiche sociali e Volontariato, Sviluppo organizzativo, Azione Volontaria, Formazione di Formatori*. All'interno della prima area si collocano tutte le iniziative volte ad informare ed aggiornare gli operatori del settore (volontari e non), sui temi di sfondo del sociale: ruolo del volontariato, legislazione dei settori d'intervento delle organizzazioni, rapporto con la pubblica amministrazione, ecc. Nella seconda area rientrano i percorsi formativi (corsi di base e di specializzazione), che hanno l'obiettivo di fornire gli strumenti necessari per rafforzare le organizzazioni e promuoverne uno sviluppo: coordinamento dei volontari, organizzazione del lavoro, progettazione e valutazione, raccolta fondi, gestione del bilancio, ecc. La terza area include le attività di formazione

di base, per cittadini che vogliono iniziare a svolgere volontariato, e di specializzazione per i volontari che vogliono acquisire maggiori competenze per operare meglio nel proprio settore di intervento: minori, giovani, famiglie, aids, droga, beni culturali, ecc. Infine, l'area formazione formatori si vuole rivolgere a coloro che intendono acquisire competenze nell'analisi, progettazione e gestione della formazione per le proprie organizzazioni o vogliono svolgere attività di volontariato in tale ambito.

Operare a 360 gradi sulle questioni della formazione per lo sviluppo del volontariato vuol dire anche definire un piano di intervento in stretta relazione con gli altri settori del CESV: promozione, consulenze e documentazione. Per questo si è deciso di avviare dei seminari di formazione interna su

tematiche cruciali per il mondo del volontariato (Piano Socio-assistenziale della Regione Lazio e riforma delle Fondazioni bancarie), che saranno oggetto di giornate di informazione/formazione su tutto il territorio regionale; di individuare tre o quattro questioni spesso oggetto di consulenza per organizzare degli specifici seminari tematici. Di realizzare una collana di pubblicazioni (in definizione il piano editoriale) che raccolga sia i materiali dei seminari interni (interventi degli esperti e documentazione di approfondimento); sia, approfondimenti tematici che diventeranno anche strumenti di aggiornamento e formazione per le iniziative da intraprendere a livello locale.

La complessità del sistema in cui le organizzazioni di volontariato ed il volontario agiscono trova a livello locale delle peculiarità di cui dobbiamo tener conto per avviare interventi formativi adeguati ed efficaci per questo opereremo attraverso le delegazioni locali ed in stretto rapporto con le organizzazioni del territorio.

Una domanda che si pongono spesso le associazioni di volontariato riguarda il trattamento fiscale dei rimborsi spese erogati ai volontari; l'art.2 della legge 266/91 recita: "l'attività di volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione d'appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse". Inoltre, il comma 3 si afferma che: "la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro dipendente o autonomo o di ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte". Unica analogia con il rapporto di lavoro dipendente è l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Pertanto, nel momento in cui il volontario riceve una somma da parte dell'associazione tale importo si de-

## Rimborsi spese ed organizzazioni di volontariato

ve riferire - come dice la legge - a spese effettivamente sostenute. Ciò significa che devono essere **documentate** (con fattura, ricevuta e scontrino annotato) e **congruenti**, cioè deve in ogni momento essere possibile far risalire la spesa alle finalità dell'associazione. Se la spesa sostenuta presenta questi requisiti, problemi non ce ne sono, su tale somma non andrà calcolata la ritenuta d'acconto.

Tuttavia, la norma impone un altro vincolo, ovvero inquadra il rimborso "entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse", questo vuol dire che se il volontario ha speso effettivamente L.150.000 in una giornata per i fini dell'associazione e nelle deliberazioni di quest'ultima il tetto massimo di spesa è di lire L.100.000 giornaliere per volontario,

pur troppo si potrà rimborsare solo questa somma.

Nel caso in cui il volontario sia un professionista, cioè una persona che svolge in prevalenza altra attività, pensiamo ad esempio all'avvocato, nelle ore che dedica all'associazione di volontariato, potrà essere rimborsato alle condizioni sopra menzionate.

Qualora il volontario utilizzi il mezzo pubblico sicuramente gli potrà essere rimborsato il

costo dell'abbonamento; se utilizza la propria autovettura è buona norma che sia autorizzato preventivamente e come rimborso si può utilizzare quanto viene previsto per i dipendenti pubblici, cioè assegnare per ogni chilometro il valore di un quinto del costo della benzina super. Per quanto riguarda infine il rimborso del pasto, considerato che il volontario non rientra in

alcuna tipologia contrattuale, si potrebbero applicare le Circolari del Ministero del Lavoro sui corsi di formazione, le quali prevedono il diritto al pasto se l'attività, oltre ad essere svolta nella mattina, richiede anche un impegno pomeridiano.

Infine, considerato il regime fiscale delle spese effettivamente sostenute e per agevolare il volontariato, nel senso di fargli ricevere un numero più cospicuo di finanziamenti, qualcuno ha ipotizzato la nascita di cooperative o di strutture simili formate in parte dalle stesse persone dell'associazione, in modo poi che queste ultime all'espletamento di servizi fattureranno all'associazione. Tale comportamento può essere censurato da parte degli organi di vigilanza e controllo, poiché la legge sul volontariato concede agevolazioni alle associazioni che *operano*, intendendo che sono esse stesse che devono svolgere queste attività e non appaltarle ad altre figure.

La realizzazione del sito ufficiale del CESV costituisce uno degli obiettivi prioritari dell'attività intrapresa dal servizio di documentazione e informazione. Internet rappresenta, infatti, uno strumento insostituibile al fine di veicolare, in modo capillare ed efficiente, informazioni, leggi, bandi di finanziamento e ricerche che interessano da vicino il privato sociale. Attraverso la via telematica vengono così messi in circolo documenti e notizie volti a rafforzare l'azione del *volontariato diffuso* che, dall'accesso a questi messaggi tempestivi (in tempo pressoché reale), trae supporto per decifrare le principali innovazioni che interessano l'universo variegato della cittadinanza attiva. Le potenzialità offerte dalla "rete delle reti" consentono, inoltre, di collegare i gruppi spontanei di volontari (che operano a livello territoriale di base, spesso con modalità del tutto svincolate dal mondo della solidarietà organizzata e dalle istituzioni) con analoghe esperienze presenti in Italia o in altri paesi.

Il sito del CESV (il cui indirizzo è <http://www.cesv.org>), è in corso di allestimento e approderà *on line* tra circa quindici

## Avviso ai naviganti il CESV è on line

giorni. I criteri che hanno ispirato la sua costruzione possono essere brevemente sintetizzati attraverso tre parole chiave.

**Trasversalità**, che sottintende la ricerca di un'architettura tecnica idonea a sviluppare i processi di networking tra il volontariato, gli altri attori del terzo settore, le istituzioni e le imprese che si impegnano in attività sociali. E' in corso la preparazione di un motore intelligente di ricerca (denominato "orizzonti del volontariato") che funzionerà come una bussola di orientamento nel mare magnum di *web sites* che si affacciano incessantemente su Internet: digitando alcune parole chiave si potrà accedere ad una lista tematica di link di siti che sollecitano la curiosità del navigatore.

**Trasparenza**, che designa l'intento del CESV di trasferire le proprie attività istituzionali sul *Web*. Non è ovviamente praticabile la strada del travaso completo dei servizi *on line*, tanto per ragioni tecniche quanto per moti-

vi di discrezionalità verso dati che richiedono un trattamento improntato alla garanzia dell'anonimato (specie nel caso delle consulenze). Si tratta, quindi, di operare in due direzioni distinte.

Da un lato, immettere sulla rete, notizie utili alle organizzazioni di volontariato, che diversamente impiegherebbero tempi e percorsi più intricati per raggiungere i destinatari (scadenze fiscali e legate ad adempimenti amministrativi; date relative a convegni, seminari workshop; *deadlines* e criteri di ammissione a bandi di finanziamento circoscrizionali, comunali, regionali, nazionali e comunitari). Lo strumento adottato è l'*agenda*, uno scadenario periodicamente aggiornato, situato in ciascuna delle pagine *web* dedicate ai settori istituzionali del Centro.

Dall'altro, fornire un canale diretto di contatto tra gli utenti che non si recano fisicamente nelle sedi del CESV e gli operatori che lavorano in quest'ultimo. A tale

scopo sono state inserite casette postali per ognuno dei settori di servizio, tramite le quali i volontari potranno richiedere consulenze rapide in materia di fisco, aspetti legali ed amministrativi, formazione e documentazione.

Infine, l'**empowerment**, racchiude l'obiettivo di sostenere il volontariato con un'azione costante di trasmissione di documenti ufficiali, brevi guide al management delle organizzazioni non profit e alle evoluzioni più recenti del *welfare mix*. Tali materiali di lavoro saranno inclusi nella *bottega del download*, in file formato *pdf*, leggibili con il software Acrobat-reader (anch'esso trasferibile dal sito), che consente di estrarre i documenti dal sito per copiarli sul proprio computer. Una seconda strategia di sviluppo mira ad aumentare le occasioni di incontro fra le diverse istanze solidaristiche presenti nel Lazio. In quest'ottica, le pagine offerte alle delegazioni del CESV (Latina, Viterbo, Rieti, Frosinone e Fiumicino), sono concepite come *antenne territoriali* del Centro, volte a promuovere sinergie operative e dibattiti (*newsgroups*) su scala locale.

## Continua dalla prima

ASL. A sua volta un "Fondo regionale per i servizi sociali" accorperebbe tutti i flussi finanziari di leggi e decreti nazionali e regionali e verrebbe articolato in fondi distrettuali sulla base, al momento, di una spesa pro-capite per abitante.

Per realizzare un processo innovatore qual è quello ipotizzato, il Piano triennale prevede una fase di sperimentazione (limitata solo ad alcuni distretti) che oltre a stimolare enti locali e aziende sanitarie a partecipare al progetto con convinzione serve anche a valutare il progetto e a rendere la Regione in grado di validarlo.

In questa fase la Regione svolgerà funzioni di indirizzo, di coordinamento, di legislazione e di programmazione, mentre la provincia svolgerà funzione di assistenza tecnica nella conduzione dei servizi e delle comunità locali. Infine un sistema informativo dei fenomeni sociali della regione, centrato sui distretti, servirà a realizzare una rete dei flussi di informazione interregionali.

Strumento primario del processo di pianificazione è il piano di zona che realizza la progettazione comunitaria, assicura l'integrazione dei servizi sociali e sanitari, promuove l'intesa tra le risorse pubbliche e private disponibili, adegua gli interventi e i servizi alle condizioni di bisogno delle popolazioni residenti nel distretto.

Quanto ai criteri per la erogazione dei servizi e degli interventi il Piano si propone "di accompagnare le famiglie e le comunità locali nelle scelte che i diversi passaggi del ciclo vitale e sociale richiedono" in modo che "sia possibile sviluppare un sistema di affiancamento e sostegno che coinvolga direttamente i soggetti delle persone interessate agendo in senso sussidiario e non di sostituzione".

In questa prospettiva il Piano si propone di ridurre la tipologia dei servizi, di individuare il tipo attraverso la prestazione offerta e non la categoria dei destinatari, e di promuovere una alta flessibilità del servizio attraverso un'offerta di prestazioni differenziate che limitano al ne-

cessario gli interventi di alta specializzazione. Viene inoltre affermata la centralità della persona alla quale chiedere una attiva partecipazione nella gestione del servizio. Tuttavia lo schema delineato risente nell'insieme di mancanza di coraggio.

Nell'introduzione al Piano, dopo aver rilevato che i bisogni degli individui e delle comunità locali trovano una risposta non soddisfacente, si osserva che molte risposte vengono dall'affetto familiare e dalla solidarietà di vicini e della comunità che i quali, ancorché importanti, non sarebbero sufficienti in quanto approssimative e mancanti di una connotazione "tecnico-professionale". Queste motivazioni misurano la mancanza di coraggio che nel complesso di innovazione dei servizi socio-assistenziali manifesta.

Peraltro, va visto con favore il proposito di dare alle comunità primarie la possibilità di tentare forme differenti di aggregazione per la gestione dei servizi e perfino di ipotizzare ambiti territoriali subalterni agli attuali distretti.

Nonostante questa apertura, resta tuttavia la sensazione che l'insieme dell'operazione sia governata da un proposito discutibile: superare un "inutile municipalismo" per affermare l'avvento di una "cultura tecnica". C'è da augurarsi che il piano di zona trovi quali unici titolari le comunità primarie e che non si scivoli con il tempo ad affidare all'istituenda Azienda socio-sanitaria di distretto, oltre al ruolo di gestore dei servizi, anche quello di gestore della volontà dei cittadini.

Un secondo tema è quello dell'attiva partecipazione dei cittadini. Anche in questo ca-

so sembra di dover chiedere maggior coraggio nel valutare l'apporto di quella solidarietà dei vicini e della comunità anche se "approssimativa e mancante di connotazioni tecnico-professionali".

C'è da augurarsi che quanto è sfuggito alla penna trovi nella pratica diversa valutazione. Famiglia e vicinato sono cardini della solidarietà e vanno considerati una risorsa insostituibile. Se davvero si vogliono portare i servizi alla persona e, per quanto possibile, nel domicilio dell'assistito ed ottenere una condivisione dell'intervento, allora non può mancare l'apporto preminente di queste solidarietà collaterali. Sono da potenziare modi flessibili di accesso che diluiscano l'esigenza di interventi specialistici e integrino le tecniche di alta professionalità con il sostegno delle reti solidali. Quale autonomia professionale vi sarà nell'informare e quale dipendenza invece da logiche di "impresa" quando le alternative non saranno più gestite da una logica comunitaria? Chi promuoverà misure per garantire una spinta di intervento personalizzate, al diffondersi dell'auto-aiuto e per una assistenza reversibile?

A queste ed altre domande ci si augura voglia rispondere il Piano triennale nella sua versione sperimentale. Va riconosciuto alla Regione il merito di voler raccogliere dati di osservazione per portare il sistema ad una piena rispondenza degli obiettivi. A questo invito non può venire meno il volontariato così tanto spesso richiamato nel Piano come partner attivo nel processo di crescita e sviluppo del sistema.

## Il CESV dove rivolgersi

Sono operativi i seguenti sportelli:

### ROMA

Via dei Mille n. 6  
00185 Roma  
Tel. 06/491340,  
Fax 06/44700229

Lo sportello per le associazioni opera con i seguenti orari:

- il servizio di segretariato ed indirizzo dal lunedì al venerdì dalle ore 10.00 alle ore 12.00 e dalle ore 17.00 alle ore 20.00;
- il servizio di consulenza legale e progettuale il venerdì dalle ore 15.00 alle ore 20.00;
- il servizio di consulenza fiscale ed amministrativa il martedì ed il giovedì dalle 18 alle 19.30.

### LATINA

C/o Latina 2000  
Via Bellini, 28 - 04100 Latina  
tel/fax 0773/241399

Lo sportello per le associazioni opera con i seguenti orari:

- lunedì e giovedì dalle ore 16.00 alle ore 19.00

### VITERBO

C/o Associazione Camminando insieme  
Via San Pietro 72 - 01100 Viterbo  
Tel 0761/308631

Lo sportello per le associazioni opera con i seguenti orari:

- martedì e giovedì dalle ore 16.00 alle ore 19.00

### RIETI

C/o Forum Provinciale dell'Associazione

C/o Amministrazione Provinciale di Rieti  
Via Salaria 3 - 02100 Rieti  
Tel 0746/286203

Lo sportello per le associazioni opera con i seguenti orari:

- martedì dalle ore 16.00 alle 19.00

### FROSINONE

C/o Associazione Siloe  
Viale Napoli 50  
03100 Frosinone  
Tel. 0775/852244

Lo sportello per le associazioni opera con i seguenti orari:


- mercoledì dalle ore 16.00 alle ore 19.00

### FIUMICINO

Via Porto Romano n. 3  
00054 Fiumicino  
Tel 06/6584431

Lo sportello per le associazioni opera con i seguenti orari:

- martedì dalle ore 16.00 alle ore 19.00, giovedì dalle ore 18.00 alle 20.00



Supplemento al n°7 di FOCUS del 19 febbraio 1999  
Autorizzazione del Tribunale di Roma del 22/10/1988 n° 106/88

Direttore: Giacomo Forte

Redazione: Antonio D'Alessandro (coordinamento), Cristiano Caltabiano (segreteria), Francesca Danese, Elena De Palma, Michele Grippa, Stefano Ripani, Giulio Ernesto Russo e Donatella Tomassini.

Sede: Via dei Mille, 6 - 00185 Roma - tel. 06491340 - fax. 0644700229

Stampa: Falcongraf  
Progetto grafico: Cliccaqui

CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO DEL LAZIO

Comitato Direttivo: Giulio Ernesto Russo, Francesca Danese e Antonio D'Alessandro