

GRUPPO TEMATICO 1 B RUOLO ED ETICA DEL VOLONTARIATO DI PROTEZIONE CIVILE

CONTESTO STORICO NORMATIVO

Il contesto normativo nazionale di riferimento si impenna alcune leggi fondamentali attraverso le quali si è sviluppato il processo di crescita e l'integrazione del Volontariato nell'ambito del Sistema Nazionale di protezione civile:

- L.n 266/91 "legge quadro sul volontariato" che ha disciplina le Organizzazioni del volontariato
- L.n 225/1992 "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile" che in particolare all' art 11 ricomprende le Organizzazioni di volontariato tra le strutture operative.
- D.lgs. 112/1998 art 8 comma 7) che attribuisce alle Regioni le funzioni relative agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato.
- D.P.R. 194/01 che disciplina la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile.

A livello regionale, si è completata l'architettura legislativa che permette al Volontariato organizzato di essere parte integrante del Sistema regionale di protezione civile, tramite:

- L.R. 1/2005 art. 17 organizzazione e impiego del volontariato di Protezione Civile, con particolare riferimento al comma 5) ciascuna Provincia promuove la costituzione di un Coordinamento provinciale delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, art. 18 misure formative, contributive e assicurative a favore del volontariato di protezione civile e art 19 Comitato regionale di coordinamento del volontariato di protezione civile;
- Decreto Presidente Giunta n. 259/2010 "Regolamento regionale in materia di volontariato di protezione civile dell'Emilia-Romagna" con particolare riferimenti agli art. 4 e 10 che definiscono le forme di organizzazione operativa, di coordinamento e rappresentanza del volontariato di protezione civile.
- D.G.R 1071/2013 e D.G.R. 1008/2016 di istituzione dell'Elenco regionale che definiscono ai punti 4.1 e 5.1 le forme di organizzazione operativa del Volontariato, quali:
il livello regionale con organismi di collegamento e di coordinamento regionali e/o nazionali formalmente costituiti delle sole organizzazioni di volontariato, operanti anche in misura non prevalente nell'ambito della protezione civile, presenti e attive sul territorio regionale attraverso proprie sezioni o gruppi (strutturati su base associativa) costituiti e che operino in almeno cinque territori provinciali, aderenti ai rispettivi Coordinamenti provinciali di cui all'articolo 17, comma 5 , della medesima legge regionale iscritte nelle sezioni provinciali dell'Elenco regionale
il livello provinciale con:
 - a) i Coordinamenti provinciali di cui all'articolo 17, comma 5, della legge regionale n. 1 del 2005;*
 - b) le organizzazioni di volontariato costituite ai sensi della legge n. 266/1991 aventi carattere locale*
 - c) le Organizzazioni di altra natura purché a componente prevalentemente volontaria ed avente carattere locale;*
 - d) I gruppi comunali di cui all'art 4, comma 1, lettera a) del Regolamento;*
 - e) le articolazioni locali di organizzazioni ricadenti nelle categorie b) e c) ed aventi diffusione sovra-regionale o nazionale*
 - f) i gruppi intercomunali di organizzazioni iscritte all'Elenco Regionale*

- L.R. 13/2015 “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni” che ha introdotto fondamentali modifiche al sistema regionale di protezione civile là dove la Regione ha avocato a sé tutte le competenze delegate alle Province ed ha istituito la nuova Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e Protezione Civile articolandola per sezioni territoriali tenendo conto dell'omogeneità dei bacini idrografici (art 19 comma 3) declinate in Ambiti all'Interno di Servizi di Area.

1 . Etica del volontariato

“*La Carta dei valori del volontariato*”, sottoscritta nel 2001 descrive l'identità e le finalità comuni del volontariato italiano ed evidenzia con forza che il volontariato parte dalla persona là dove la dimensione dell'essere è per il volontario ancora più importante di quella del fare.

La Carta dei valori del volontariato coinvolge tutti i Soci, Presidenti, Consigli Direttivi delle organizzazioni iscritte ai registri della Regione Emilia Romagna che, nell'espletamento dei servizi concordati, sono tenuti ad adeguare i comportamenti ed azioni alle indicazioni etiche.

L'essere volontario è infatti una scelta spontanea, quindi libera, e gratuita della persona che mette a disposizione il proprio tempo e la propria capacità per gli altri.

A maggior ragione, dunque, l'essere volontari comporta una concreta presa di coscienza del ruolo svolto e una piena responsabilizzazione verso il sistema a cui si appartiene, poiché immagine di un volontariato che è esperienza di solidarietà e pratica di sussidiarietà.

Solo in questo modo si può esaltare e difendere a pieno titolo il ruolo del volontariato come soggetto sociale legittimato a partecipare attivamente in pari dignità con le istituzioni pubbliche.

I volontari sono un patrimonio da promuovere e da valorizzare, rispettandone l'autonomia organizzativa e la creatività, devono essere partecipi delle azioni da realizzare attraverso un percorso condiviso di formazione integrata, assicurandone l'orientamento alle disposizioni del Sistema di Protezione Civile.

I volontari sono tenuti a svolgere i loro compiti con competenza e responsabilità e a garantire, nei limiti della loro disponibilità, continuità di impegno anche nella formazione necessaria.

I volontari sono tenuti a riconoscere, rispettare e difendere la dignità delle persone che incontrano impegnandosi a mantenere una totale riservatezza rispetto alle informazioni ed alle situazioni di cui vengono a conoscenza attraverso un accompagnamento discreto e non impositivo.

Le Organizzazioni di volontariato si ispirano ai principi della partecipazione democratica valorizzando il contributo ideale e operativo di ogni aderente, alimentandone la motivazione, facendo della legalità, della coerenza e dei valori ispiratori elementi essenziali in tutta la loro attività.

Le ragioni di un Codice Etico

Il ruolo del volontario si è andato via via sempre più delineando come un ruolo che integra, senza sostituirlo, quello dei soggetti pubblici.

È sempre più sentita da parte delle organizzazioni l'esigenza di poter far riferimento ad alcune norme che definiscano un'etica del volontario il cui ruolo, per la sua stessa natura, prevede autonomia e discrezionalità.

I comportamenti delle persone che costituiscono l'organizzazione, partendo da coloro che dispongono di maggiore responsabilità e maggiore autorità, ne modellano e conformano l'immagine. Esiste dunque un rapporto diretto tra rispetto delle regole, autorevolezza e affidabilità.

Una congruenza etica del volontario che opera in protezione civile non è fatta solo di gratuità ma anche di uno stile di comportamento che deve valere in modo omogeneo per tutte le organizzazioni.

La gratuità, per altro, deve essere interpretata dal volontario come segno distintivo del donarsi che deve proporsi evitando ogni vantaggio personale come il prestigio, la visibilità sociale, l'arrivismo o altre forme di tornaconto.

Regole di Etica (materiale per codice deontologico delle Organizzazioni di volontariato di Protezione Civile)

Etica nel dono. Il volontario agisce per propria scelta personale, consapevole e libera: egli è mosso unicamente dalla propria **volontà**. La gratuità è l'elemento distintivo e originale di ogni volontario permettendogli di trarre dalla propria esperienza di dono motivi di arricchimento sul piano interiore e sul piano dell'abilità e credibilità relazionale. Ciò comporta assenza di guadagno economico, libertà da ogni forma di potere e rinuncia a vantaggi diretti e indiretti. Esclude qualsiasi logica di proselitismo e di paternalismo, mirando all'aiuto dei destinatari dell'azione volontaria, al recupero della loro autonomia e autosufficienza personale.

Etica della responsabilità. Il volontario agisce in risposta al bisogno che individua facendosi carico dell'iniziativa che valuta necessaria esercitandola responsabilmente nei confronti della persona, della società, del territorio. Gratuità, rispetto della persona, spirito di solidarietà: sono valori che vanno continuamente coltivati e approfonditi. Per il volontariato è dunque indispensabile un impegno formativo continuo che permetta alla persona una crescita costante sia della competenza che delle motivazioni, a garanzia della continuità dell'esperienza, dell'identità dei singoli volontari e delle loro organizzazioni, e delle capacità tecnico operative per rispondere sempre meglio alle esigenze impellenti con cui viene a contatto.

Etica del Rispetto. I principi che devono guidare i volontari e che devono essere la base della motivazione che li spinge ad essere volontari devono essere coniugati da un profondo rispetto sia della persona che del sistema in cui la persona si trova. La parola "*rispetto*" deve quindi essere declinata nella più ampia accezione che include:

- 1 Rispetto degli altri, sia delle persone da aiutare o soccorrere, sia dei propri compagni, sia delle figure di autorità o responsabilità, mantenendo, ad esempio, un appropriato uso delle parole rivolte agli altri e comportamenti mai lesivi della dignità della persona;
- 2 Rispetto del **contesto** in cui si opera (la situazione emergenziale), spesso caratterizzato da dolore, perdite, lutti, che richiedono comportamenti consoni e appropriati, sia durante la propria attività specifica (in turno) che nei momenti di pausa o di riposo (fuori turno);
- 3 Rispetto dei **ruoli** tra tutti gli attori del sistema di protezione civile per avere chiaro chi fa che cosa, ovvero agire secondo le disposizioni impartite, riconoscendo limiti, confini e responsabilità. Fondamentale è il rispetto dei ruoli all'interno dell'Organizzazione (ad es. rapporto con capisquadra), tra l'Organizzazione e il Coordinamento, tra l'Organizzazione e gli altri soggetti con cui si collabora nei contesti emergenziali (Funzionari regionali, Autorità locali, altre strutture operative, ecc.);
- 4 Rispetto di **sé stessi**, avendo cura della propria persona, della propria salute e del necessario riposo per non compromettere la propria capacità di agire con lucidità e presenza e la stessa affidabilità del sistema;
- 5 Rispetto delle **norme**: la coerenza morale ed il rispetto dei valori della persona all'interno e all'esterno del Sistema di Protezione Civile così come l'assoluto rispetto del quadro

normativo di riferimento e delle regole adottate, costituiscono un investimento a vantaggio dello sviluppo associativo e del servizio ai più vulnerabili;

- 6 Rispetto del **sistema di Protezione Civile**: volontari leali, imparziali, responsabili, formati e competenti, sono rispettosi non solo degli altri ma anche della immagine che danno perché è l'immagine della propria organizzazione di riferimento che fa da specchio all'intero sistema di protezione civile.

La legge 266/91 sul volontariato è fondata sul riconoscimento dell'Organizzazione in cui opera la singola persona che rimane sempre libera di offrire il proprio tempo, le energie, le capacità e competenze nei limiti della propria disponibilità. È quindi compito dell'Organizzazione assicurare affidabilità e continuità di azione grazie, appunto, all'organizzazione di una pluralità di disponibilità; è per questo che tale capacità organizzativa viene riconosciuta e formalizzata attraverso le convenzioni.

Quindi anche la deontologia di chi opera (singolo volontario) è strettamente legata a chi ha le responsabilità del coordinamento e che quindi è in grado di assicurare non solo la continuità dell'azione ma anche la coerenza con i principi etici di riferimento; tali principi vanno declinati (con indicazioni operative o una sorta di decalogo su cosa si può fare e non fare) in una deontologia propria dell'Organizzazione, che deve essere sempre ben presente e continuamente monitorata nell'applicazione.

Non esiste un'immagine buona della organizzazione se non c'è un volontario coerente con l'etica del sistema.

Punti di forza

1. un volontariato caratterizzato da una forte motivazione alimentata dai concetti di generosità, partecipazione e senso di appartenenza;
2. un forte radicamento nel tessuto sociale del territorio;
3. una buona preparazione di base e alcune eccellenze tecnico-progettuali;
4. un impianto normativo regionale che declina strumenti operativi, come ad es. il sistema Starp, che governano forme di incompatibilità e conflitti di interesse;
5. una applicazione sostanzialmente uniforme dei criteri posti dalle normative da parte delle Organizzazioni.

Criticità

Alcuni segnali provenienti dal mondo del volontariato quali:

1. peggioramento del clima di collaborazione;
2. tendenza alla auto referenzialità;
3. sentimento di litigiosità;
4. mancanza del rispetto reciproco;
5. giustificazioni che richiamano la buona volontà e la gratuità delle azioni e per questo incontestabile;
6. non accettare di essere soggetto a contestazioni sul comportamento;
7. basso coinvolgimento di donne e di giovani nei ruoli direttivi delle Associazioni di Protezione Civile (Presidente, Consigli direttivi etc..).

Il volontariato di Protezione Civile non adeguatamente informato, per la sua specificità di intervento, prevalentemente esercitata in emergenza e non nel quotidiano, può oggettivamente, sui temi etico comportamentali, scontare un ritardo rispetto al volontariato sociale.

Obiettivi da raggiungere e proposte

Per fare volontariato ed essere volontari, perciò, bisogna saper operare insieme, sentirsi di appartenere a un sistema unico, organizzato, preparato, animati da una medesima e condivisa etica comportamentale, con serietà, coscienza e senso del dovere, consci che il comportamento non irreprensibile del singolo, danneggia tutta la struttura che in quella funzione si rappresenta.

- le considerazioni che scaturiscono sul tema Etica nel corso degli Stati Generali del Volontariato, dovranno essere le tracce su cui costruire la prima lezione del Corso Base che deve esser frequentato da ogni nuovo volontario di protezione civile;
- è necessario avere una maggiore attenzione comportamentale sull'esempio di quella che caratterizza le Organizzazioni che si sono strutturate attraverso un codice deontologico;
- con una rinnovata fidelizzazione ai principi ispiratori del Sistema, attraverso la valorizzazione e la formazione, è necessario rafforzare i ruoli nelle Associazioni, dai Presidenti ai Capisquadra, come depositari dei comportamenti etici da tenere;
- è necessario che i concetti etici siano ribaditi ogni volta che si è chiamati ad operare;
- proposta di proseguire, dopo gli Stati Generali del Volontariato, il lavoro sui concetti dell'etica dei volontari per arrivare ad un documento di principi che impegni le organizzazioni ad adottare un Codice Etico da far sottoscrivere dai tutti i volontari;
- promozione della parità di genere e dei giovani nelle cariche associative all'interno delle Associazioni di Volontariato.

2 . Assetto organizzativo del volontariato rapporti tra i diversi livelli

Il volontariato organizzato presente all'interno del sistema regionale di protezione civile è costituito dalle Organizzazioni locali, dai Gruppi comunali, dai Coordinamenti Provinciali delle Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile, dalle Organizzazioni di Settore e dalle Organizzazioni regionali e di Settore.

Questa impostazione si è rafforzata nel tempo in forte sinergia con i Comuni, le Province e la Regione.

Punti di forza

Siamo all'interno di un sistema regionale dove tutto il volontariato organizzato è dotato di mezzi ed attrezzature che lo rendono operativo ed autonomo in caso di necessità e che concorrono alla costituzione ed alla gestione della Colonna Mobile Regionale.

La Regione e i Comuni partecipano al mantenimento e al potenziamento dei segmenti della Colonna Mobile Regionale attraverso l'erogazione di finanziamenti regolati tramite rapporti convenzionali con i Coordinamenti Provinciali, Organizzazioni Regionali e di Settore e Associazioni Locali.

I Coordinamenti provinciali e le Associazioni regionali sono da sempre un punto di riferimento costante per la movimentazione delle Associazioni locali, la distribuzione delle risorse assegnate, l'organizzazione e l'integrazione delle squadre di intervento sui diversi rischi.

Attraverso il lavoro condiviso tra l'Agenzia Regionale, le Province ed i Coordinamenti Provinciali, si è rafforzato il sistema regionale di Protezione civile favorendo la crescita per numero, associati e qualità delle prestazioni erogate.

Negli ultimi anni questo metodo è stato sviluppato sul territorio coinvolgendo i Comuni e le Unioni dei comuni, con la costituzione dei servizi associati di Polizia municipale e Protezione civile, che ha favorito la crescita dell'associazionismo locale.

Criticità

Non tutti i Comuni sono sensibili a regolamentare i rapporti con le Organizzazioni Locali per garantire un'adeguata operatività delle Associazioni presenti sul proprio territorio.

Non tutte le Organizzazioni Regionali e i Coordinamenti provinciali, hanno mantenuto e garantito gli indirizzi previsti con l'iscrizione all'Elenco regionale del volontariato di protezione Civile.

Il Coordinamento provinciale ha visto ridursi il suo ruolo iniziale di coordinamento e di promozione anche in funzione della nuova normativa sugli assetti territoriali e nello specifico con la creazione di funzionale livelli intermedi di organizzazione del volontariato.

Obiettivi da raggiungere e proposte

Le modifiche legislative introdotte dalla L.R.13/15 e i conseguenti riassetto amministrativi, non ultimo il sempre crescente ruolo delle Unioni dei comuni, hanno evidenziato la possibilità di creare organi intermedi di risposta operativa, forme di aggregazione intercomunali, per superare le situazioni emergenziali nel proprio ambito territoriale.

Si registra la crescente progressione di un livello intermedio che consente alle associazioni locali di operare in convenzione al di fuori del proprio ambito di competenza comunale e interagire negli ambiti di competenza delle c.d. Unioni dei comuni, in un'ottica di valorizzazione delle risorse umane e materiali, limitatamente alle emergenze di tipo a e previa comunicazione al coordinamento competente, che dovrà sempre conoscere la consistenza delle forze rimaste in disponibilità

Il tutto nel pieno rispetto di un costante flusso comunicativo tra i differenti livelli che costituiscono il sistema di protezione civile (Associazione locale, Aggregazione intercomunale, Coordinamento, provinciale, Organizzazioni regionale e Agenzia).

Peraltro, anche con la costituzione delle "aree vaste", sarà necessario valutare un nuovo assetto del Volontariato e valutare il ruolo centrale di supporto operativo dei Coordinamenti provinciali, che dovranno continuare ad essere l'unico tramite, per le emergenze di tipo b e c, tra il comitato regionale e le singole associazioni.

Per il futuro, rispetto a quanto sopra indicato e a quanto previsto dalla norma, che ha istituito la nuova Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e Protezione Civile articolandola per sezioni territoriali tenendo conto dell'omogeneità dei bacini idrografici (art 19 comma 3), declinate in Ambiti all'Interno di Servizi di Area, potrà essere necessario ridefinire composizione e ruolo dei Coordinamenti provinciali sull'esempio di quanto già in essere nella sanità con il principio di aggregazione territoriale dei distretti e la distinzione tra il livello operativo e il livello di coordinamento.

3 il ruolo del Comitato Regionale di Coordinamento del Volontariato di Protezione civile

Ai sensi dell'art 19 della L.R. n. 1/05, il *Comitato regionale* è un organo che assicura la partecipazione degli Enti locali e delle Organizzazioni iscritte nell'Elenco regionale del volontariato di protezione civile, alla formazione di politiche regionali di promozione e sviluppo del volontariato.

Ha funzioni consultive e propositive che esercita elaborando proposte e pareri anche su formazione e addestramento.

Punti di forza

la possibilità di rappresentare il punto di vista del volontariato in un contesto istituzionale;
la possibilità di essere presenti ad un tavolo permanente di confronto riconosciuto dalla legge;
la rotazione dei componenti della Giunta che durano in carica tre anni e possono essere rieletti una sola volta;
la componente volontaristica del Comitato è stata rafforzata con la nomina di presidente e vicepresidenti espressione del volontariato;

Criticità

il Comitato ha esercitato prevalentemente la funzione di consultazione mentre è stata meno incisiva la funzione di proposta;
non sempre il Comitato è stato in grado di rappresentare efficacemente le questioni discusse dal volontariato;
mancanza di ruoli di indirizzo e verifica degli obiettivi assegnati/concordati con le Organizzazioni di Volontariato;
non sono state affrontate tematiche legate alla operatività del volontariato

Obiettivi da raggiungere e proposte

Ruolo

il Comitato deve svolgere un ruolo consultivo e di supporto delle istanze del Volontariato con la possibilità di promuovere nuove iniziative e progetti;
deve essere punto focale per la risoluzione di criticità tra i livelli organizzativi del volontariato operando come interfaccia tra l'Agenzia, Coordinamenti provinciali e Organizzazioni regionali;
dovrà svolgere un ruolo attivo a supporto della Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e Protezione Civile collaborando nella gestione della "Funzione Volontariato" a supporto del C.O.R nelle emergenze regionali e nazionali, coordinando le organizzazioni iscritte nell'Elenco, in base alle esigenze e coinvolgendo le associazioni del territorio in emergenza.

Superato così il solo ruolo consultivo e propositivo, il Comitato dovrà essere al tavolo permanente nella gestione emergenziale sulla base delle direttive impartite e convenute con l'Agenzia Regionale.

Composizione

Alla luce delle modifiche legislative e dei nuovi assetti territoriali, tale composizione dovrà:

garantire le rappresentanze della Nuova Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e Protezione Civile e permettere a tutte le Organizzazioni di Volontariato presenti nel Sistema di essere rappresentate;
rivedere l'attuale organizzazione interna per consentire il coinvolgimento di tutte le sue componenti fin dalla fase preparatoria delle proposte da approvare.