

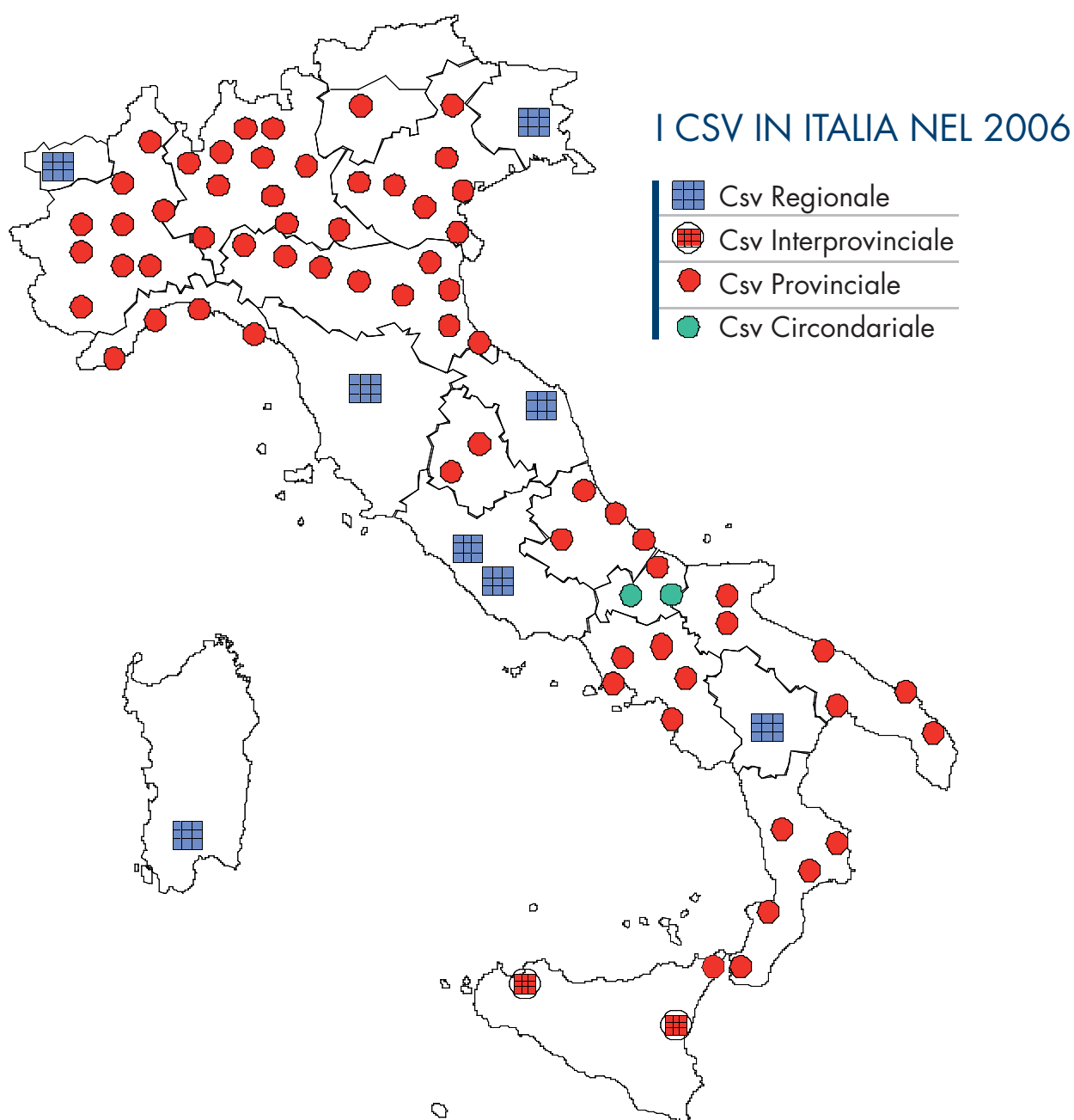


CAPITOLO 5

IL RADICAMENTO DEI CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO IN ITALIA

5.1 LA RETE DEI CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO NEL 2005: SCELTE DIFFERENTI DI AGGREGAZIONE TERRITORIALE

Attualmente i Centri istituiti in Italia sono 77, un numero che sta ad indicare la copertura praticamente totale di tutte le Regioni italiane. Unica eccezione è ancora quella della Provincia autonoma di Bolzano.





L'istituzione dei Csv ha avuto un percorso travagliato, dovuto alla complessità del sistema e della normativa prevista, ai vari ricorsi alla Corte Costituzionale, alla difficoltà di organizzare un nuovo sistema che doveva mettere in connessione soggetti diversi, e infine alla complessità dello stesso mondo del volontariato. Per un'analisi più approfondita dei percorsi di istituzione dei CSV rimandiamo ai contenuti del cap. 8. Come può risultare subito chiaro, la presenza di 77 Csv, a fronte di oltre 100 Province e 20 Regioni, indica come non sia stato scelto un criterio univoco su tutto il territorio italiano per l'individuazione dell'ampiezza dei territori di competenza dei singoli Centri.

Secondo infatti quanto previsto dal decreto attuativo del 1997, i Co.ge. individuano e rendono pubblici i criteri per l'istituzione dei Centri di servizio, il che significa poter stabilire l'ambito di competenza territoriale di questi stessi. Su tale aspetto, in particolare, si è giocato il ruolo autonomo dei Comitati. Questi, d'altra parte, non hanno mai potuto ignorare gli orientamenti scaturiti dal dibattito interno al mondo del volontariato, che spesso ha preceduto, condizionandola, la decisione formale degli stessi Co.ge.. *Le scelte compiute hanno in genere privilegiato un territorio di azione dei Centri di tipo provinciale* (tab. 1): 65 dei 77 Csv attualmente attivi sono organizzati a tale livello (84,4%). Solo in un ristretto numero di casi (8 in tutto) si è optato invece per scelte organizzative di tipo regionale, mentre altre alternative (raggruppamenti interprovinciali piuttosto che subprovinciali) hanno avuto una diffusione anche più limitata. Merita attenzione il fatto che la scelta regionale sia in realtà prerogativa quasi assoluta dell'Italia Centrale, dove le scelte di aggregazione hanno spinto molto più che altrove verso questo assetto piuttosto che quello provinciale.

In realtà un modello di copertura su base provinciale risulta oggi ulteriormente rafforzato rispetto a qualche anno fa, anche al di là dei dati appena presentati, se si tiene conto di due fenomeni che si sono andati strutturando nel corso dell'ultimo decennio:

- da un lato si è verificata una diminuzione dei Csv interprovinciali, inizialmente più numerosi, ma poi sostituiti in genere da Centri provinciali
- dall'altro i Csv regionali hanno provveduto progressivamente (anche in relazione ai vincoli statutari, che prevedono il decentramento degli organi istituzionali e delle strutture operative) alla copertura dell'intero territorio di competenza, mediante la realizzazione di delegazioni di livello provinciale o sub provinciale e di sportelli di ambito circondariale⁸.

8 - Un'analisi più dettagliata di tali trasformazioni è contenuta nel Quinto rapporto sui Centri Servizi per il Volontariato. Centri istituiti fino al 2005. Attività 2004, curato da Csv.Net e da Cesiav.

Tab. 5.1 I Csv nel 2005 – Il territorio di competenza (valori percentuali e assoluti)

Ripartizione	Territorio di riferimento (%)				Totale	Totale v.a.
	Inter-provinciale	Provinciale	Regionale	Subprovinciale		
Nord-Ovest	0,0	96,0	4,0	0,0	100,0	25
Nord-Est	0,0	94,4	5,6	0,0	100,0	18
Centro	0,0	33,3	66,7	0,0	100,0	6
Sud	7,1	78,6	7,1	7,1	100,0	28
Italia (%)	2,6	84,4	10,4	2,6	100,0	
Italia (v.a.)	2	65	8	2	100,0	77

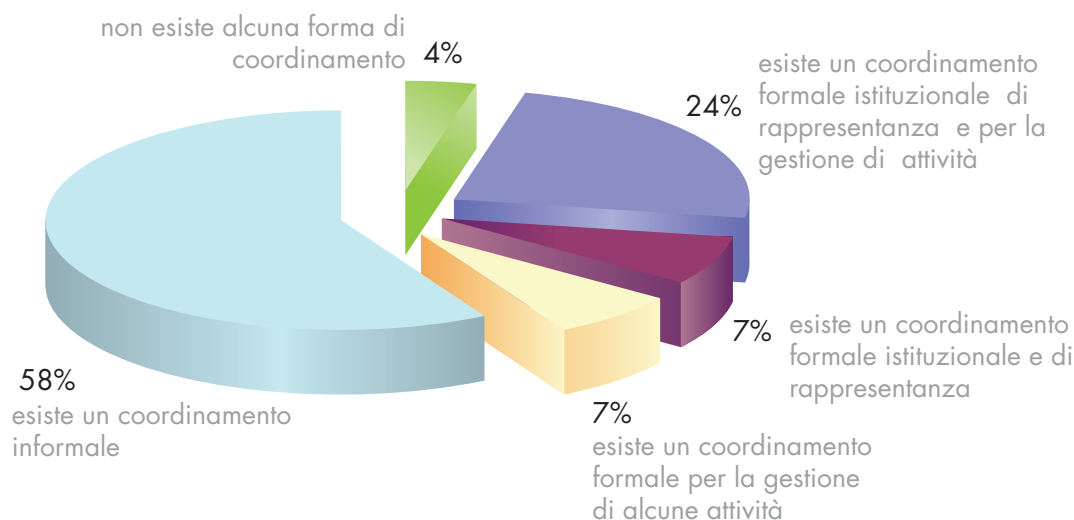
Dati di 77 centri su 77



La presenza di più Centri all'interno di una stessa regione, o addirittura provincia, di per sé non indica un processo di frammentazione territoriale delle risposte offerte dai Csv. Il decreto ministeriale 8 ottobre 1997 aveva in tal senso previsto che i Comitati di gestione emanassero, insieme ai criteri per l'istituzione dei Csv, anche quelli relativi all'istituzione di forme di coordinamento tra i Csv presenti nella stessa regione. I bandi emanati dopo quella data ne hanno tenuto conto e ciò ha rafforzato una pratica che, di fatto, si era andata affermando già tra i Csv. Tale pratica oggi si traduce nell'esistenza di coordinamenti in quasi tutte le regioni in cui sono attivi più Csv. Quel che però varia da una regione all'altra sono le forme, gli obiettivi e le metodologie che queste attività di coordinamento assumono. Non solo il coordinamento può essere formalizzato o meno (attraverso la costituzione di un'associazione degli stessi Csv o attraverso un semplice protocollo d'intesa), ma può svolgere funzioni che vanno dalla rappresentanza degli interessi dei Centri nei confronti del Comitato di gestione o della Regione, alla gestione comune delle attività (in genere pubblicazioni, seminari sulla gestione dei servizi, la rete informatica, ecc.):

- sono pochissimi i contesti in cui non vi sono forme di coordinamento (4,3%); nella maggioranza dei casi il tipo di coordinamento attivato è di tipo informale (57,1%);
- nei rimanenti casi si hanno invece coordinamenti formalizzati (38,5%), spesso con obiettivi complessi (sia rappresentanza che gestione di attività) (24,3%).

RAPPORTI CON GLI ALTRI CENTRI DI SERVIZIO OPERANTI NELLA VOSTRA REGIONE





Il Nord-Ovest è l'area dove è più forte la presenza di modelli di coordinamento formalizzati (68%), mentre il Nord-Est si affida più a logiche di coordinamento informale. Il dato sul Centro non è così significativo in quanto la maggior parte delle realtà ha già adottato una strutturazione a livello regionale. Al Sud abbiamo un buon grado di coordinamento, tenendo presente anche che molti Csv sono sorti da poco, di tipo per lo più informale.

Tab 5.2 Rapporti con gli altri Centri di servizio operanti nella vostra regione – per Ripartizione

Regione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Coordinamento formale	68,0%	-	33,3%	28,6%
Coordinamento informale	16,0%	88,9%	-	64,3%
Non vi sono forme di coordin.	12,0%	-	-	-
Non ci sono altri Centri	4,0%	11,1%	66,6%	7,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dati su base regionale

5.2. COPERTURA E PRESENZA TERRITORIALE DEI CSV:
UN RADICAMENTO DIFFUSO E CRESCENTE
IN TUTTI I TERRITORI ITALIANI

I CSV presentano una rete di punti di servizio diffusi su tutto il territorio, costituita da un insieme composito di strutture articolate in sedi centrali, delegazioni e sportelli.

Le delegazioni sono un punto di accesso facilitato ai servizi del Centro, ma al contempo rappresentano anche uno spazio decentrato per la definizione degli orientamenti e delle azioni del Csv a livello locale. Si tratta di un processo di inclusione nell'individuazione delle politiche dei Csv che coinvolge tutte le organizzazioni di volontariato del territorio, anche se non fanno parte dei relativi organi sociali centrali. Quindi, oltre all'attività degli operatori locali del Centro, le sedi delle delegazioni sono "abitate" dalle associazioni che qui tengono assemblee, gruppi di lavoro e riunioni degli organi sociali delle delegazioni volti alla programmazione e gestione delle attività del Centro.

Gli sportelli sono invece esclusivamente punti di servizio dove sono presenti operatori locali del Centro. Ciò non significa che anche gli sportelli, da considerare a pieno titolo come facenti parte della rete territoriale dei Csv, non attuino l'art. 15 della legge 266/91, là dove si afferma che i Csv sono "a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività".



Tab. 5.3 Csv nel 2006 – Delegazioni e sportelli nel territorio (valori assoluti)

Regione	Csv	Delegazioni	Sportelli	Totale punti operativi
Piemonte	9	2	24	35
Valle d'Aosta	1	0	3	4
Lombardia	11	10	26	47
Trentino A. Adige	1	0	5	6
Veneto	7	6	21	34
Friuli V. Giulia	1	3	9	13
Liguria	4	0	4	8
Emilia-Romagna	9	3	26	38
Toscana	1	11	6	18
Umbria	2	0	11	13
Marche	1	5	18	24
Lazio	2	10	28	40
Abruzzo	4	0	7	11
Molise	3	0	4	7
Campania	5	0	1	6
Puglia	6	2	12	20
Basilicata	1	2	1	4
Calabria	5	0	4	9
Sicilia	3	18	16	37
Sardegna	1	0	34	35
Totale	77	72	260	409
Nord Ovest	25	12	57	94
Nord Est	18	12	61	91
Centro	6	26	63	95
Sud	28	22	79	129
Variazione % strutture 2000-05	+51%	+57%	+115%	+88%

Dati di 77 centri su 77

Va comunque tenuto presente che in molti territori e nelle pratiche quotidiane la distinzione netta fra delegazioni e sportelli si sta affievolendo e pertanto, pur essendo importante distinguere analiticamente fra i due tipi di strutture, si possono considerare i vari tipi di assetti come abbastanza simili per capacità di risposta al territorio.

In Italia al termine del 2005 erano presenti **409 punti di servizio** (sedi centrali, delegazioni e sportelli), attraverso i quali è possibile accedere alla rete dei servizi dei Centri (tab. 2).

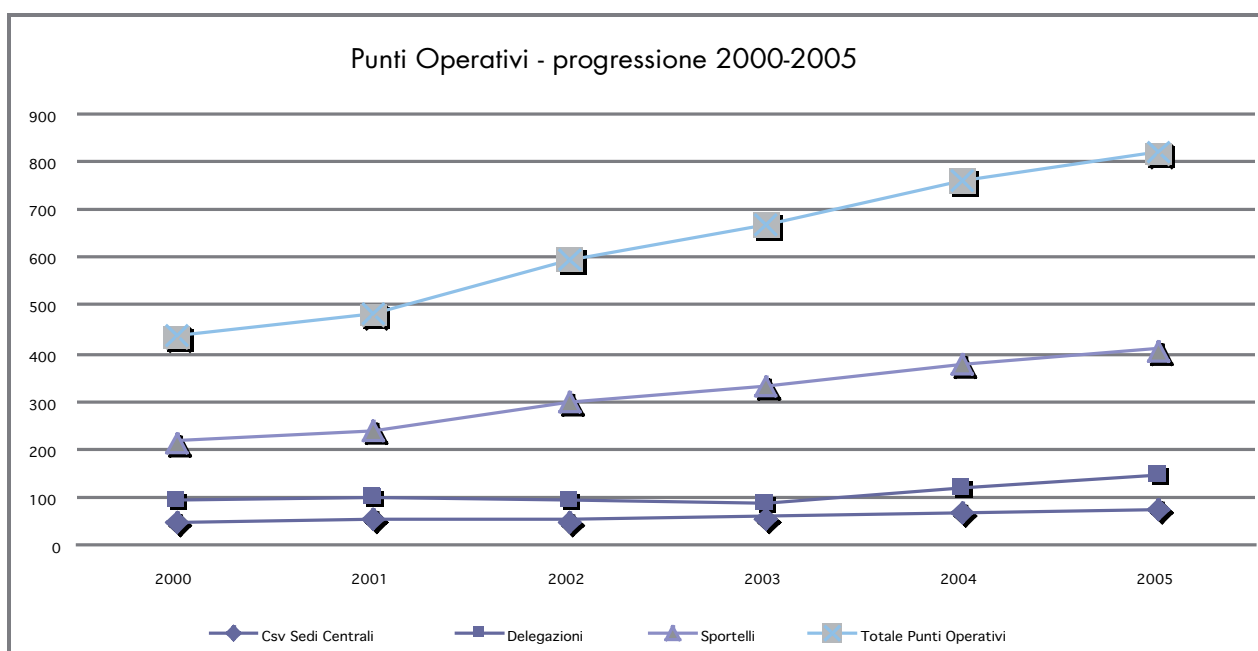
La copertura del territorio tramite differenti strutture dei Centri è stata forte e ha mantenuto tassi di crescita sostenuti per tutta la prima parte degli anni 2000: se nel 2000 i punti operativi erano 218, a distanza di un quinquennio sono quasi raddoppiati (+88%).

Come si può notare sia dalla tabella precedente che dal grafico qui riportato, tale diffusione crescente è frutto di una politica di apertura di sportelli sempre più ramificati sul



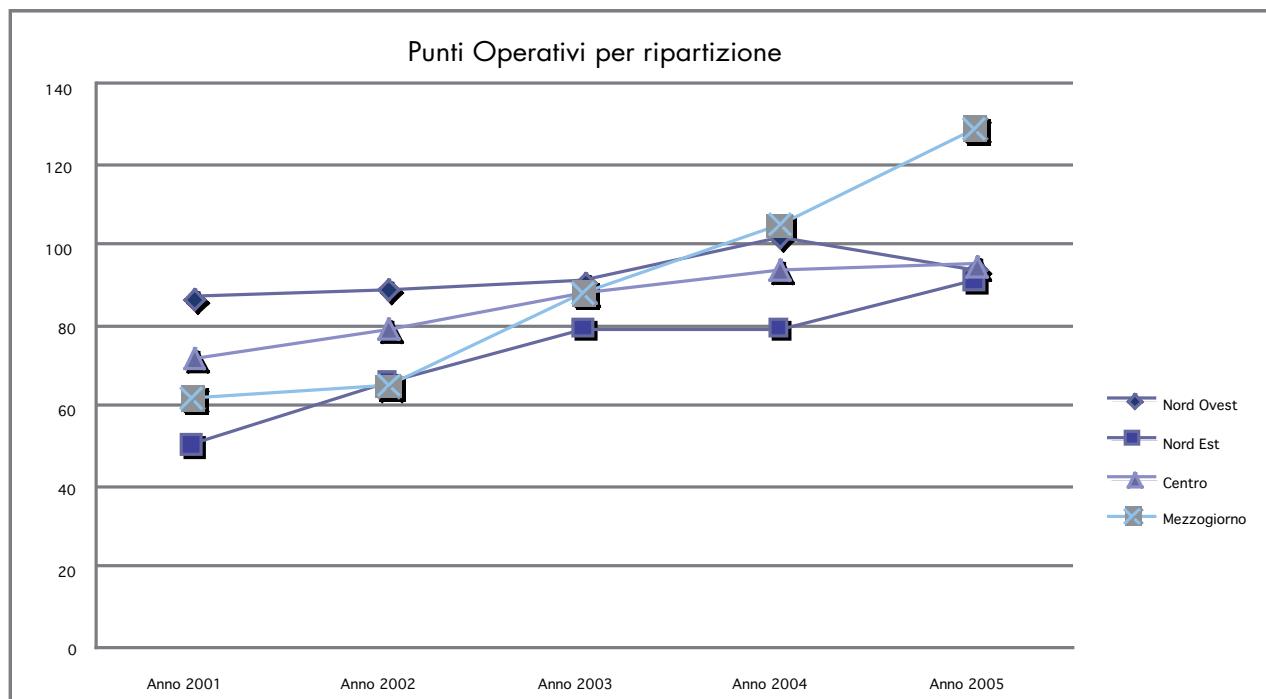
territorio (+115%), a cui ha comunque corrisposto un aumento robusto delle delegazioni (+57%).

Naturalmente all'interno di questo quadro non va dimenticato che negli anni più recenti sta entrando a regime la strutturazione dei Centri nell'Italia del Sud e questo permette quindi di capire meglio quello che sta succedendo a livello nazionale. Dal 2000 al 2005 i Centri sono infatti passati da 51 a 77, facendo registrare un aumento pari al 51%: *ciò significa che attualmente un Csv su tre è nato nell'ultimo quinquennio*, a conferma della vivacità, del processo di inserimento territoriale e dell'evoluzione continua del fenomeno.



Tale quadro appare anche più chiaro se si osservano le tendenze in atto nelle varie macro-regioni italiane:

- il Nord-Ovest mostra un aumento molto moderato nel numero di punti operativi che sono cresciuti leggermente ed anzi sono in leggera contrazione rispetto al 2004;
- il Nord-Est fa registrare invece una forte crescita, però attualmente in fase di rallentamento, passando dai circa 50 punti operativi del 2001 ai 91 del 2005;
- il Centro mostra un aumento stabile anche se non fortissimo, passando dai circa 70 punti del 2001 ai 95 del 2005;
- il Sud è l'area con la crescita più marcata e quasi esponenziale negli ultimi anni, passando dai circa 60 punti del 2001 ai 129 attuali (in 5 anni i numeri sono praticamente raddoppiati).



Se il fenomeno della diffusione territoriale dei Centri è in forte crescita e copre ormai tutte le province italiane, occorre chiedersi quale sia il suo livello di radicamento. Con il termine radicamento facciamo riferimento ai caratteri relativi di un fenomeno più che a quelli assoluti. Ciò significa che vogliamo comprendere quali siano le caratteristiche della presenza dei Csv *in relazione* ai territori in cui questa presenza si esercita. Il *grado di radicamento* è stato valutato a partire da quattro indicatori:

- 1 - la diffusione delle attività a livello sub-provinciale, utilizzando come variabile il numero medio di sportelli presenti per provincia;
- 2 - il numero medio di organizzazioni di volontariato coperte da ogni sportello dei Centri;
- 3 - il bacino di popolazione coperto da ciascun sportello;
- 4 - il grado di coinvolgimento del volontariato locale all'interno della governance dei Csv.

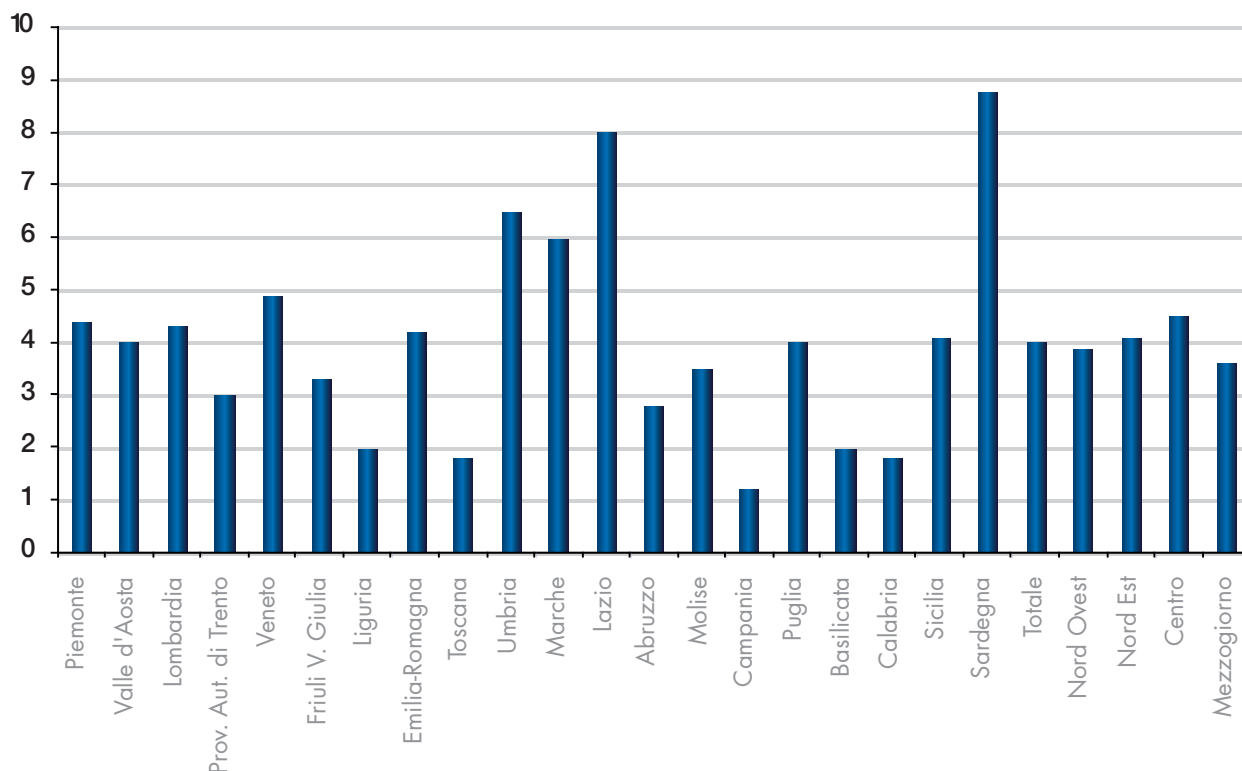




5.2.1 La diffusione delle attività a livello sub-provinciale: una presenza sempre più capillare

Per quanto riguarda il primo fenomeno, va fatto notare come *in Italia vi siano in media 4 sportelli per ogni provincia*. Solo 5 anni fa, tale rapporto era di poco superiore a due.

N° MEDIO DI SPORTELLI PER PROVINCIA



Le realtà che vedono una diffusione a livello locale relativamente più vasta sotto questo profilo sono tre Regioni del Centro (Marche, Lazio ed Umbria) e la Sardegna, che ha adottato un modello fortissimamente ramificato sul territorio (quasi 9 punti operativi per provincia). Risultano nettamente sotto la media alcune Regioni del Sud, spesso per motivi di recente istituzione dei Centri (la Campania ad esempio, dove i CSV sono stati istituiti a fine 2004 e hanno ricevuto i primi fondi solo nel corso del 2005), assieme a Liguria e Toscana.

Se ragioniamo in termini di macro-regioni notiamo una distribuzione abbastanza omogenea ed in linea con quella nazionale, che vede una diffusione leggermente superiore al Centro (4,5), praticamente nella media al Nord, ed inferiore al Sud (3,6). Il fatto che ancora al Sud il fenomeno sia in via di strutturazione in varie aree, fa ipotizzare per i prossimi anni una ulteriore crescita.



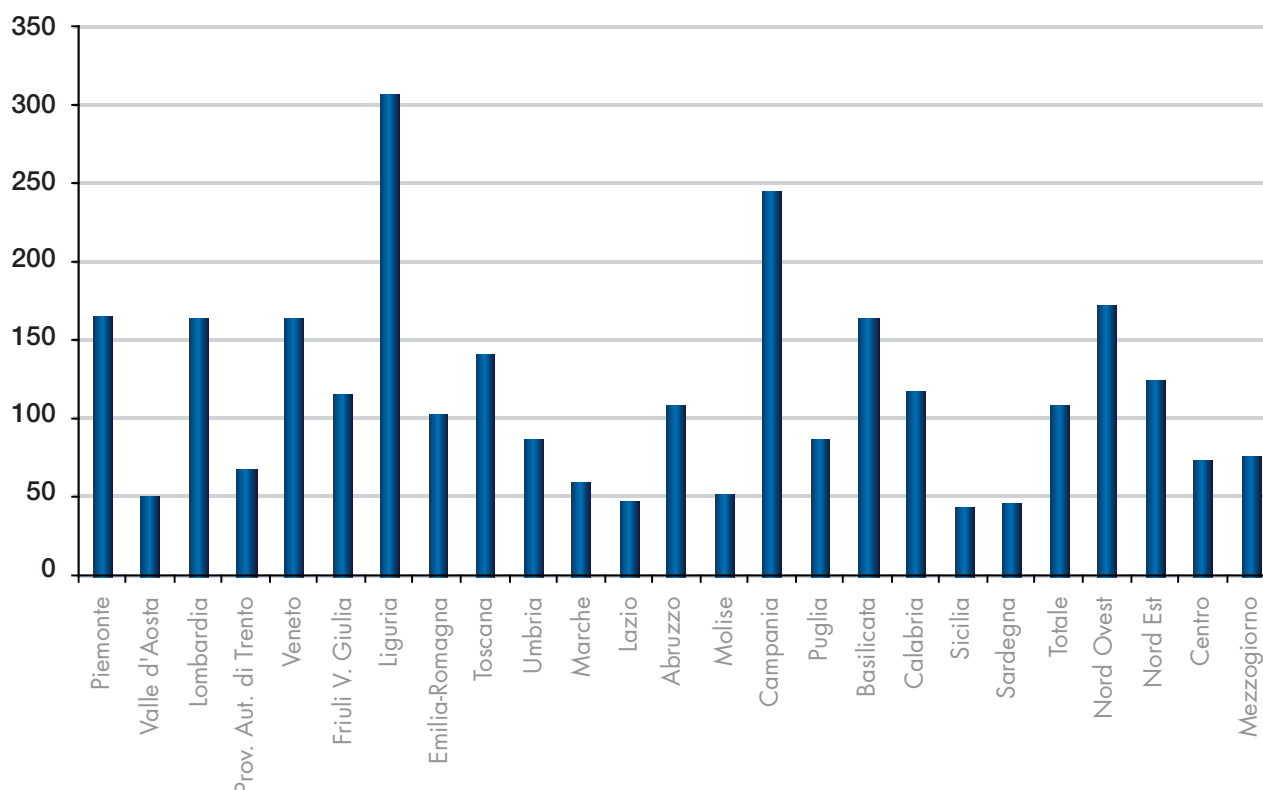
5.2.2. Il numero di organizzazioni di volontariato coperte da ogni sportello dei Centri: verso un rapporto cento a uno

Per quanto riguarda il numero medio di organizzazioni di volontariato coperte da ogni sportello dei Centri, il rapporto nel 2005 in Italia è di 109 realtà di volontariato ogni sportello. Analizzando il trend degli ultimi anni, questo rapporto si sta avvicinando velocemente verso quota cento. A livello macroregionale il Centro ed il Sud sono le aree del paese in cui il rapporto è più basso, ad indicare quindi una maggiore vicinanza e prossimità dei singoli sportelli rispetto alle organizzazioni (rispettivamente 74 e 76 realtà ogni struttura), mentre nel Nord, soprattutto nel Nord-Ovest, il rapporto si alza al di sopra del 150.

Le Regioni che più hanno spinto verso una diffusione delle loro strutture, rispetto alla presenza del volontariato sui territori, sono in genere le realtà di minori dimensioni (Valle d'Aosta, Trentino, Umbria, Marche, Molise), accompagnate da alcune delle principali Regioni del Centro – Sud (Lazio e le isole).

Se consideriamo inoltre che attualmente l'insieme di organizzazioni di volontariato è abbastanza eterogeneo al proprio interno, visto che sono presenti anche realtà attive solo in alcuni mesi dell'anno o in modo saltuario, possiamo ipotizzare che il rapporto fra realtà di volontariato stabilmente strutturate ed attive e sportelli sia anche migliore del 109 indicato sopra.

N° DI ODV COPERTE DA UNO SPORTELLLO



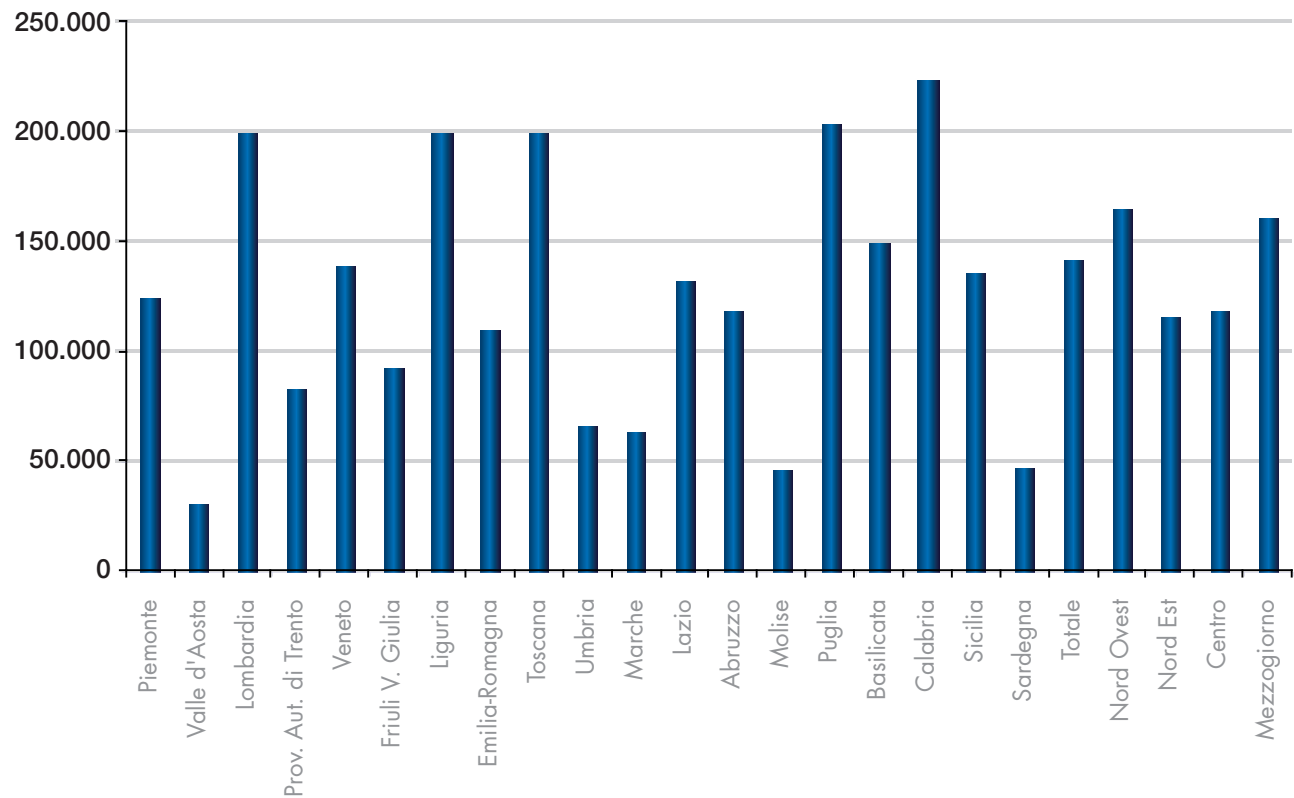


5.2.3. Il bacino di popolazione coperto da ciascun sportello

Il radicamento dei Centri sul territorio va valutato, oltre che in relazione alle realtà di volontariato ivi presenti, anche rispetto alla popolazione che vi risiede, visto che i servizi dei Csv sono rivolti sia a organizzazioni che ad individui (sotto forma di promozione dell'azione volontaria, sensibilizzazione, etc.). Nel 2005 in Italia vi era in media una struttura circa ogni 141 mila abitanti: praticamente non vi sono centri di medie, medio-grandi e grandi dimensioni senza almeno uno sportello. Il dato nazionale si differenzia in maniera abbastanza sostenuta a seconda dei macro-contesti territoriali. La Terza Italia (Centro e Nord-Est) è l'area del paese in cui più ramificata è la presenza degli sportelli rispetto ai territori (ve ne è circa uno ogni 116-117 mila abitanti), mentre nelle restanti aree d'Italia tale rapporto si colloca appena sopra i 160 mila residenti.

Di nuovo sono in genere le Regioni di minori dimensioni quelle che presentano una maggiore diffusione relativa dei punti operativi, mentre in alcune di quelle più grandi, anche perché in presenza di realtà metropolitane, il rapporto si avvicina verso quota 200 mila (Puglia, Lombardia, etc.). Anche in questo caso va sottolineato come la minore diffusione di punti operativi in alcune regioni del Sud è giustificata unicamente dalla recente istituzione dei relativi CSV.

N° DI PERSONE COPERTE DA OGNI SPORTELLLO



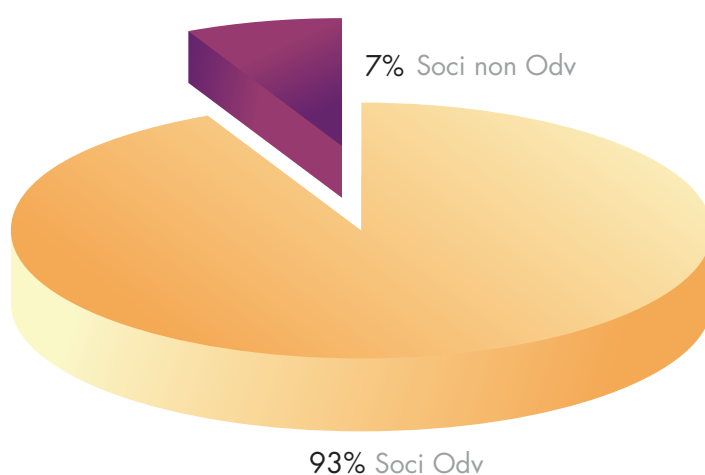
Il dato riferito alla Campania non è stato inserito in tabella per motivi di leggibilità della stessa. La Campania infatti ha da poco iniziato ad operare e quindi non presenta una diffusione relativa di sportelli comparabile a quella di altre regioni: a fine 2005 vi erano infatti circa 964 mila persone per ogni sportello.

5.2.4. Il grado di coinvolgimento del volontariato locale all'interno della governance dei Csv

La filosofia alla base dell'istituzione dei Csv si basava su una idea di rapporto e di radicamento fra gli stessi Centri ed i territori articolata lungo due direttrici: la diffusione e la prossimità di tali strutture nelle varie aree del paese; il coinvolgimento della società civile, ed in particolare del volontariato, nella propria composizione interna. I primi tre indicatori fin qui illustrati ci aiutano a descrivere la situazione rispetto al primo aspetto. Le pagine e tabelle che seguono sono utili per analizzare meglio il secondo aspetto, relativo alla base associativa da cui si originano i Centri.

Come risulta chiaro dal grafico qui riportato, la struttura associativa dei Csv è chiaramente basata sulla presenza preponderante, ma non esclusiva, delle organizzazioni di volontariato: ***fra i circa 9.300 soci nel 2005, il 93% dei soci ha una tale natura*** (si tratta quindi di oltre 8.600 organizzazioni di volontariato). Il 7% restante è composto da realtà di vario tipo (associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, altre forme di nonprofit, e, in alcuni casi, enti pubblici).

SOCI: RAPPORTO ODV - NON ODV



La situazione appare solo in parte diversificata a seconda delle aree del paese. Se ovunque si registra una netta prevalenza del volontariato nella governance, il Nord-Ovest e soprattutto il Sud sono territori in cui maggiore è lo spazio dato ad altri soggetti del nonprofit e si registra una composizione più ricca della base associativa (rispettivamente circa il 10% ed il 14%), mentre il Centro ed il Nord-Est (in particolare quest'ultimo) hanno strutturato la propria base associativa fondamentalmente attorno al volontariato. Ciò in piena aderenza a quanto previsto dall'art. 15 della L. 266/91 che statuisce che i Csv siano "a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti". In altre parole la norma stabilisce che il volontariato sia il gestore dell'attività dei Centri, oltre che il soggetto che usufruisce principalmente della loro attività. Per un approfondimento di tale questione rimandiamo ai contenuti del cap. 2.



Tab. 5.4 La base associativa dei Centri servizi per il Volontariato (valori percentuali)

Ripartizione	Csv	Odv iscritte RRv	Odv non iscritte RRv	APS	Coop Soc	Altro non profit	EE.LL.	Totale
Nord Ovest	25	65,3%	24,6%	7,1%	0,8%	2,0%	0,2%	1.861
Nord Est	18	87,1%	9,9%	1,6%	0,1%	1,2%	0,2%	2.509
Centro	6	93,7%	2,9%	0,8%	0,0%	2,6%	0,0%	3.313
Mezzogiorno	28	63,4%	24,3%	5,1%	1,7%	5,0%	0,5%	1.535
Totale	-	81,1%	12,7%	3,0%	0,5%	2,5%	0,2%	-
Totale (v.a.)	77	7.479	1.174	277	43	230	15	9.218

Dati di 77 centri su 77. Tra i soci sono compresi anche quelli delle delegazioni. In alcune regioni ci sono inoltre persone fisiche associate agli enti gestori dei centri (in tutto 1.232)

Come si può notare inoltre la base è composta fundamentalmente da associazioni di volontariato iscritte ai registri regionali:

- circa i quattro quinti dei soci appartengono a questa categoria (81,1%);
- solo poco più di un decimo è invece una organizzazione di volontariato non iscritta (12,7%);
- l'incidenza del volontariato iscritto nei registri è particolarmente forte nella Terza Italia (Centro-Nord-Est) dove si aggira fra l'87% e quasi il 94%, mentre nel Nord-Ovest e al Sud il peso, pur essendo molto rilevante, è relativamente più contenuto (63%-65%).

Sotto il profilo della base associativa emergono quindi *due modalità differenti di comportamento dei Centri*, a seconda dei territori:

- nella Terza Italia si è privilegiato in genere un modello centrato (quasi unicamente) sulle associazioni di volontariato iscritte;
- nel resto del paese, al Nord-Ovest come al Sud, accanto ad un ruolo rilevante del volontariato iscritto, si è dato spazio anche ad altri soggetti, sempre del volontariato così come di altre parti del nonprofit.

10 - Nel confronto sono stati omessi per il 2006 i soci delle delegazioni e quelli del CSV di Padova.

L'azione ed il processo di radicamento sul territorio dei Centri sono inoltre avvenuti in questi anni non solo a livello di apertura di sportelli e strutture, ma anche in termini di ampliamento della base costitutiva e associativa degli stessi: solo nel periodo 2005-06 il numero di soci aderenti è aumentato circa del 15% a livello italiano, facendo registrare dei picchi particolarmente forti nel Nord-Est (+22,2%) e al Sud (+35%).¹⁰

Tab. 5.5. Le variazioni della base associativa nel 2005-2006: realtà in via di espansione (valori percentuali)

Regione	Incremento 2005-2006
Nord Ovest	8,2%
Nord Est	22,2%
Centro	6,2%
Mezzogiorno	35,0%
Italia	15,00%

Dati di 76 centri su 77



Ragionare in termini di soci per valutare il radicamento dei Centri rispetto al mondo del volontariato presente nei singoli territori, come si è fatto fino ad ora, è però esaustivo entro certi limiti: spesso infatti l'adesione ai Csv è stata effettuata da reti di organizzazioni di volontariato (Anpas, Avis, Auser, Avulss, Misericordie, etc.) per nome e per conto delle proprie consociate. Ne deriva quindi che sono molte di più le realtà direttamente ed indirettamente coinvolte nella base associativa dei Centri di quelle fino ad ora riportate.

La tabella 5 aiuta a capire meglio questo fenomeno: sono 609 le reti di organizzazioni di volontariato aderenti ai vari Centri: queste 609 reti rappresentano e raggruppano circa 8.500 realtà di base, che dobbiamo quindi considerare quando valutiamo il numero di soggetti coinvolti nella gestione dei Csv.

Tab. 5.6 La presenza di reti di associazioni nella base associativa dei CSV (valori percentuali)

Ripartizione	Reti di organizzazioni di volontariato aderenti ai Centri	Odv associate alle reti
Nord-Ovest	194	3.075
Nord-Est	144	1.379
Centro	65	2.023
Sud	206	2.027
Totale	609	8.504

Dati di 67 centri su 77, altri parzialmente

Il dato sugli affiliati diretti e quello sulle associate appartenenti a reti socie ci permettono di stimare quale sia indicativamente l'incidenza delle organizzazioni di volontariato coinvolte nel governo dei Centri rispetto al totale delle realtà presenti sul territorio. *Il dato appare particolarmente alto: oltre una organizzazione su tre fra quelle presenti (38%) è socia, direttamente o indirettamente, dei Centri.* Tale dato risente in particolare della situazione del Centro Italia (74,1%), grazie in particolare al ruolo delle reti associative. Il dato del Nord-Est è quello relativamente più contenuto, visto che 'solo' un quarto del mondo del volontariato fa parte della governance dei Centri. Nel resto del paese il dato di incidenza si aggira attorno al 34%.

Tab. 5.7 Il livello di aggregazione del volontariato nei CSV: incidenza delle organizzazioni di volontariato associate ai CSV rispetto al totale delle organizzazioni di volontariato presenti sul territorio (valori percentuali)

Ripartizione	Odv Socie a	Odv associate a reti socie b	Odv Totali presenti sui territori c	Incidenza % (a+b)/c
1 Nord-Ovest	1.673	3.075	13.732	34,6%
2 Nord-Est	2.434	1.379	13.860	25,7%
3 Centro	3.200	2.023	7.046	74,1%
4 Sud	1.346	2.027	9.808	34,4%
Totale	8.653	8.504	44.446	38,6%

Dati di 67 centri su 77, altri parzialmente



5.2.5. Diversi modelli di radicamento sul territorio: due possibili profili

Se il radicamento dei Csv procede in tutto il paese a ritmi sostenuti, esso però appare prendere strade differenti a seconda dei singoli contesti territoriali e delle relative specificità:

- nel Nord-Ovest tende a prevalere un modello di relativa centralizzazione dei servizi (il n° medio di persone ed OdV per sportello è relativamente alto rispetto alle altre aree del paese), accompagnato e centrato attorno ad una presenza di associati non esclusivamente provenienti dal volontariato (iscritto a registri) ed in grado di rappresentare una buona fetta di tale mondo;
- il modello del Nord-Est si presenta come una versione meno centralizzata del precedente, da cui si differenzia anche per una composizione della governance anche più omogenea, basata su organizzazioni iscritte;
- il Centro ha adottato un modello molto differente, basato sulla decentralizzazione dei servizi (vi sono molti più sportelli rispetto al Nord rispetto alla popolazione in generale e alle realtà di volontariato presenti) ed una governance omogenea;
- il Sud presenta un grado di apertura anche maggiore agli altri attori della società civile ed al volontariato non iscritto in registri.

Tab. 5.8 Differenti modelli di radicamento sul territorio

I valori di 'medio', 'medio-alto', 'medio-basso', etc. sono chiaramente relativi al posizionamento rispetto al valore di riferimento che è quello nazionale.

Ripartizione	N° medio sportelli per provincia	N° medio OdV per sportello	N° medio persone per sportello	Coinvolgimento di altri soggetti oltre le OdV fra i soci	Incidenza Odv socie su totale OdV presenti
Nord-Ovest	Medio	Medio-Alto	Medio-Alto	Medio-basso	Media
Nord-Est	Medio	Medio-Alto	Medio-Basso	Quasi assente	Media(-bassa)
Centro	Medio	Medio-Basso	Medio-Basso	Quasi assente	Alta
Sud	Medio	Medio-Basso	Medio-Alto	Medio-Basso	Media

Dati di 67 centri su 77, altri parzialmente

Tenendo presente che il Sud è l'area del paese in cui è ancora in atto un processo di istituzionalizzazione e di strutturazione dei Centri, visto che molte di queste realtà sono in fase di assestamento, la comparazione fra scelte operate nel Nord Italia e nel Centro offre alcuni immagini apparentemente paradossali:

- le realtà settentrionali, che in genere hanno optato per un modello di gestione a livello provinciale, sembrano poi meno propense a procedere ulteriormente lungo una articolazione a livello sub-provinciale;
- le realtà dell'Italia centrale, che invece hanno spesso scelto come modello di gestione il livello regionale, sono quelle che hanno spinto in maniera molto più forte verso un decentramento, spesso ben al di sotto del livello provinciale.



CAPITOLO 6

LE MODALITÀ E LE CAPACITÀ DI GESTIONE DELLE RISORSE

6.1. LE MODALITÀ DI GESTIONE DELLE RISORSE

Le risorse finanziarie a disposizione hanno raggiunto una mole tale da richiedere una gestione sempre più sofisticata delle stesse: il principio di cassa lascia spazio ormai nei quasi quattro quinti dei Csv (77,9%) al principio di competenza.

Tale passaggio è avvenuto in tutte le realtà del Nord-Ovest, riguarda oltre l'83% di quelle del Centro, appare invece più in ritardo al Sud (67,9%) e soprattutto nel Nord-Est. In quest'ultimo territorio, dove le risorse a disposizione sono relativamente più ingenti che in buona parte del resto d'Italia, si pone in prospettiva una necessità di ammodernamento del sistema di funzionamento contabile.¹²

12 - In tale contesto occorre rimarcare come i CSV del Veneto siano tenuti a destinare una quota tra il 66% e l'80% delle risorse loro assegnate, al sostegno dei progetti delle odv. Ciò ovviamente riduce sensibilmente la quota di risorse che detti CSV possono gestire autonomamente.

Tab. 6.1 Criterio utilizzato dal Csv per la redazione del bilancio (valori percentuali)

Ripartizione	Principio di cassa	Principio di competenza
Nord-Ovest	0,0	100,0
Nord-Est	41,2	58,8
Centro	16,7	83,3
Sud	32,1	67,9
Totale	22,1	77,9

Dati di 76 centri su 77

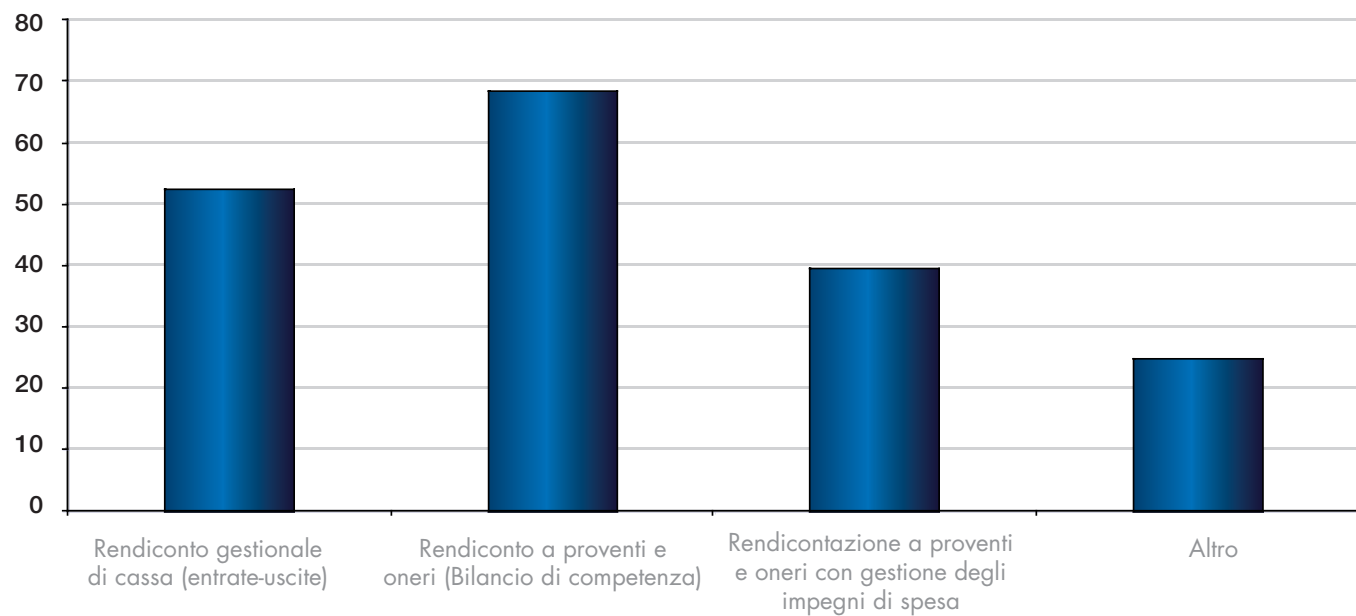
In questi anni la capacità di gestione e di rendicontazione dei Centri è stata influenzata dalle caratteristiche assunte dal rapporto con i Comitati di Gestione (Co.Ge.). Di tale aspetto si discuterà più approfonditamente nelle pagine successive di questo capitolo.

Un elemento che merita innanzitutto attenzione è relativo a quali siano gli strumenti utilizzati per la rendicontazione di tipo economico-finanziario:

- i due terzi dei Centri è in grado di produrre bilanci di competenza (rendiconto a proventi e oneri);
- oltre la metà impiega il rendiconto gestionale di cassa (entrate-uscite) (52,6%);
- circa il 40% presenta una rendicontazione a proventi e oneri con gestione degli impegni di spesa.



QUALI STRUMENTI SONO UTILIZZATI PER LA RENDICONTAZIONE (POSSIBILI PIÙ RISPOSTE)



Il quadro macro-regionale registra differenze che vedono in genere il Centro, ma non necessariamente sempre da solo, quale area del paese in cui più diffuso è il ricorso a ciascuno di questi strumenti.

In tale contesto va precisato che molti CSV usano un mix di strumenti di rendicontazione, differenziati per scopi e destinatari, ma il dato che più da conto della qualità della gestione contabile dei CSV è quello riportato nella tabella precedente dalla quale si evince che in oltre i tre quarti dei CSV il bilancio di esercizio, principale strumento di rendicontazione, viene redatto secondo il principio della competenza.

Tab. 6.2 Quali strumenti sono utilizzati per la rendicontazione (possibili più risposte)

Ripartizione	Rendiconto gestionale di cassa (entrate-uscite)	Rendiconto a proventi e oneri (Bilancio di competenza)	Rendicontazione a proventi e oneri con gestione degli impegni di spesa	Altro
Nord-Ovest	40,0	80,0	60,0	44,0
Nord-Est	58,8	52,9	29,4	5,9
Centro	66,7	66,7	66,7	50,0
Sud	57,1	67,9	21,4	14,3
Totale	52,6	68,4	39,5	25,0

Dati di 75 centri su 77

6.2. IL RAPPORTO CON I COMITATI DI GESTIONE

I Comitati di gestione svolgono, secondo il Decreto interministeriale del 1997, i seguenti compiti:

- a) individuano e rendono pubblici i criteri per l'istituzione di uno o più Centri di servizio nella regione;
- b) ricevono le istanze per la relativa istituzione dei centri di servizio e, sulla base di criteri e di scadenze preventivamente pubblicizzati, istituiscono con provvedimento motivato i centri di servizio;
- c) istituiscono l'elenco regionale dei centri di servizio e ne pubblicizzano l'esistenza;
- d) nominano un membro degli organi deliberativi ed un membro degli organi di controllo dei centri di servizio;
- e) ripartiscono annualmente, fra i centri di servizio istituiti presso la regione, il fondo speciale per il volontariato;
- f) ricevono i rendiconti e ne verificano la regolarità nonché la conformità ai rispettivi regolamenti;
- g) cancellano, con provvedimento motivato, dall'elenco regionale indicato alla lettera c), i centri di servizio nel caso in cui si accerti il venir meno dell'effettivo svolgimento dell'attività a favore del volontariato.

Interpretando in maniera differente il dettato normativo, spesso i vari Comitati di gestione operano scelte diverse nella valutazione dei progetti presentati dagli aspiranti CSV, nella ripartizione dei fondi annuali e nelle modalità di rendicontazione a questi richieste.

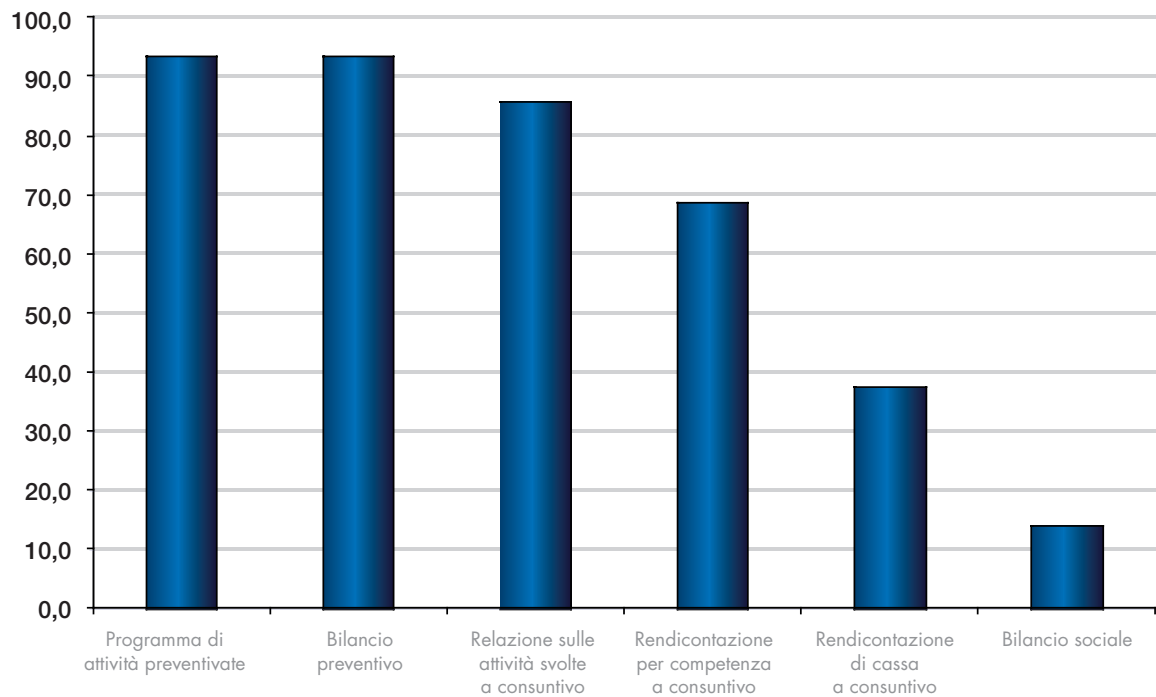
Per quanto riguarda il tipo di documentazione richiesta, le informazioni in genere più sollecitate riguardano:

- il programma sia delle attività preventivate che il relativo bilancio preventivo (entrambi nel 93,5% dei casi), cercando quindi di ottenere un quadro ex-ante di ciò che si realizzerà e con quali risorse;
- l'analisi ex-post, a consuntivo, interessa gran parte dei Centri e riguarda maggiormente le attività fatte (85,7%), piuttosto che la rendicontazione per competenza, che comunque rimane sempre molto diffusa (68,8%);
- forme di rendicontazione di cassa a consuntivo (37,7%) e di bilancio sociale, in special modo quest'ultimo (14,3%), appaiono invece meno diffuse.





DOCUMENTAZIONE RICHIESTA DAL CO.GE. AI CSV



Il quadro appena delineato a livello nazionale cambia abbastanza se si opera una suddivisione fra realtà del Centro-Nord e del Sud. Nel primo caso il livello di informazioni e documentazione richiesta è più alto e riguarda un più vasto numero di Centri: tutte le realtà devono presentare entrambi i documenti preventivi, rendicontazioni su attività e (spesso) per competenza, mentre al Sud queste percentuali si assestano su percentuali più contenute.

Tab. 6.3 Documentazione richiesta dal Co.Ge. ai Csv - riepilogo per Ripartizione (valori %)

Ripartizione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Programma di attività preventivate	100,0	100,0	100,0	82,1	93,5
Bilancio preventivo	100,0	100,0	100,0	82,1	93,5
Relazione sulle attività svolte a consuntivo	100,0	100,0	100,0	60,7	85,7
Rendicontazione per competenza a consuntivo	100,0	55,6	100,0	42,9	68,8
Rendicontazione di cassa a consuntivo	16,0	50,0	66,7	42,9	37,7
Bilancio sociale	20,0	5,6	33,3	10,7	14,3

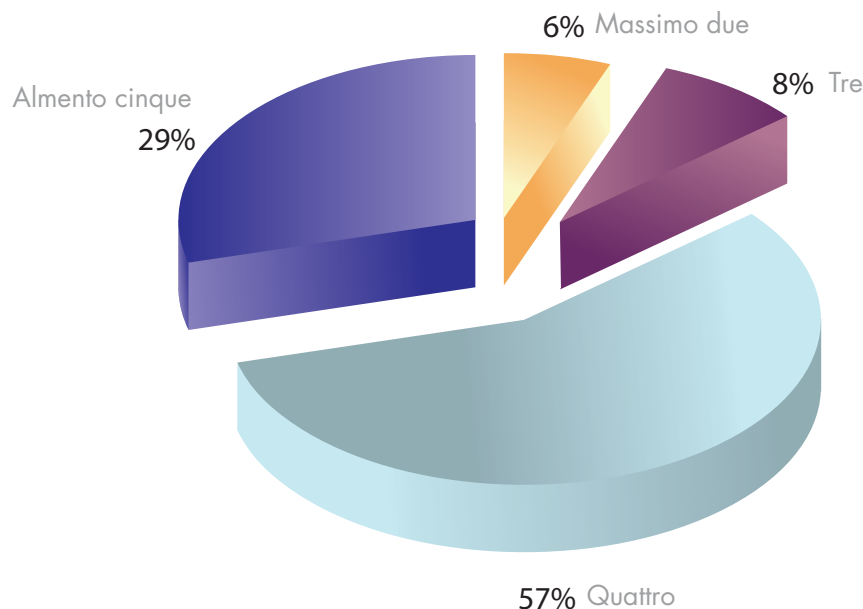
Dati raccolti su base regionale

La presenza di diversi e molteplici strumenti di rendicontazione richiesti dai Co.Ge. fa sì che i compiti in tal senso che ricadono sulle spalle dei Centri siano spesso niente affatto irrilevanti. Si è costruito un indice additivo molto semplice di complessità burocratica, che classifica la situazione dei singoli Csv sulla base del numero di documenti, fra quelli sopra riportati, richiesti dai Co.Ge.:

- l'85,7% dei Centri (sei su sette) ne prevede almeno quattro (su di un massimo di sei); di questi il 29% almeno cinque; questi valori sono particolarmente alti se si tiene presente che lo strumento del bilancio sociale non è così diffuso;
- praticamente solo un Centro su venti ne presenta al massimo due (6%).



INDICE DI COMPLESSITÀ BUROCRATICA:
N° DOCUMENTI RICHIESTI DAL CO.GE. AI CSV (VALORI %)



I Co.Ge. effettuano quindi in genere un controllo molto puntuale sulle attività dei Centri, controllo che appare particolarmente forte nel Centro-Nord, dove non vi è realtà che non debba presentare almeno quattro tipi di documentazione. Nella Terza Italia (Nord-Est e Centro) addirittura almeno la metà dei Csv presenta come minimo cinque documenti su sei. Il Sud appare invece un'area dove, pur essendo prevalente un controllo rilevante (il 60,7% delle realtà consegna almeno quattro documenti), è ancora vasta la platea di Csv sottoposti ad un minor grado di supervisione da parte dei Co.Ge.

Tab. 6.4 Indice di complessità burocratica: N° documenti richiesti dal Co.Ge. ai Csv
riepilogo per Ripartizione (valori %)

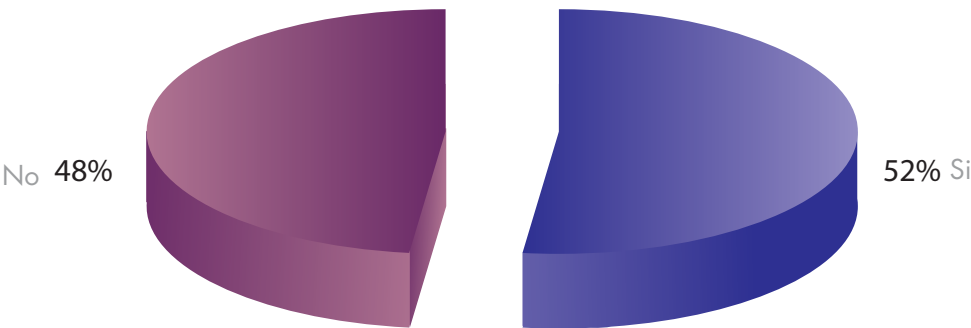
Ripartizione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Massimo due	0,0%	0,0%	0,0%	17,9%	6,5%
Tre	0,0%	0,0%	0,0%	21,4%	7,8%
Quattro	80,0%	50,0%	33,3%	46,4%	57,1%
Almeno cinque	20,0%	50,0%	66,7%	14,3%	28,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dati raccolti su base regionale

In molti contesti inoltre i Co.ge. non limitano la loro azione ad una supervisione di quanto i Csv intendono realizzare o hanno realizzato, quanto offrono indirizzi di orientamento nella programmazione delle attività, compito che non necessariamente spetterebbe loro. In metà dei Centri infatti il Co.Ge. stabilisce criteri per l'utilizzo di fondi.



IL COMITATO DI GESTIONE STABILISCE INDIRIZZI
E/O CRITERI PER UTILIZZO FONDI



La tendenza all'indicazione di criteri ed indirizzi appare particolarmente forte nella Terza Italia, dove (quasi) tutti i Centri si vengono a trovare in una situazione di questo tipo, mentre nel Nord-Ovest (40%) e soprattutto al Sud (25%) le realtà che si debbono confrontare con Co.Ge. che offrono indirizzi sono una (rilevante) minoranza.

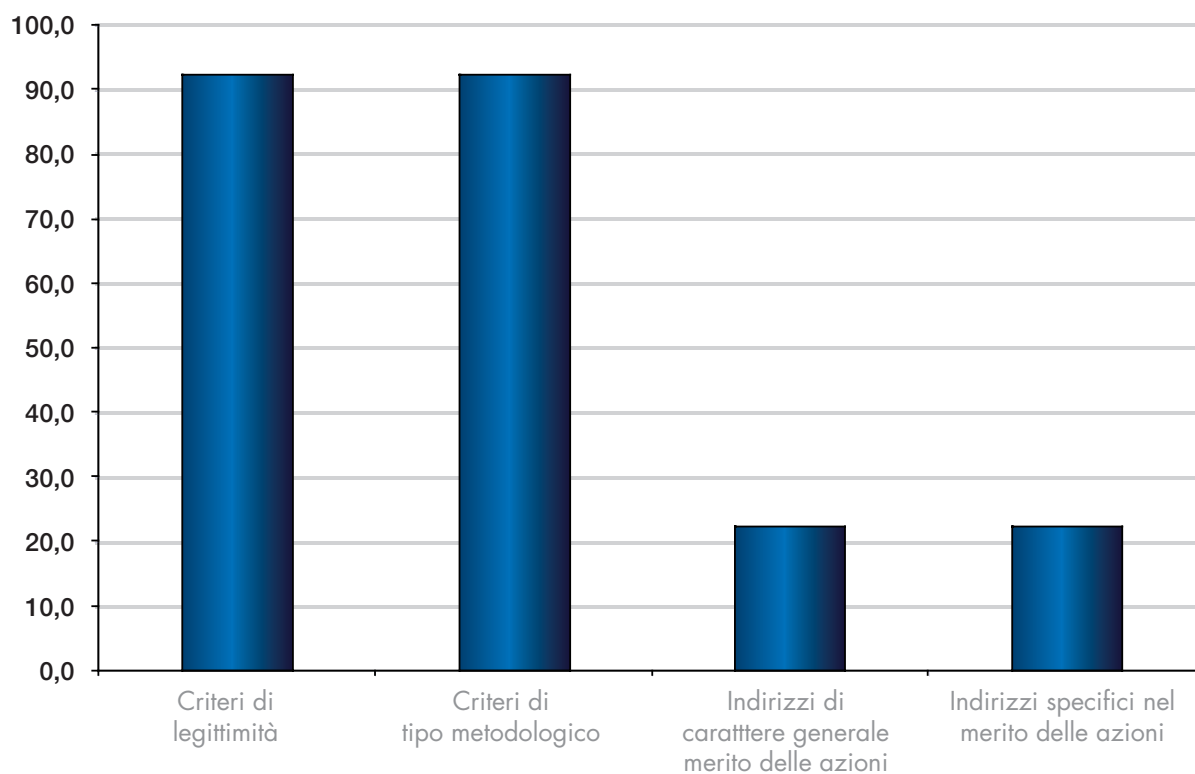
Tab. 6.5 Il Comitato di gestione stabilisce indirizzi e/o criteri per utilizzo fondi - riepilogo per Ripartizione

Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
40,0%	94,4%	100,0%	25,0%	51,9%

Dati raccolti su base regionale

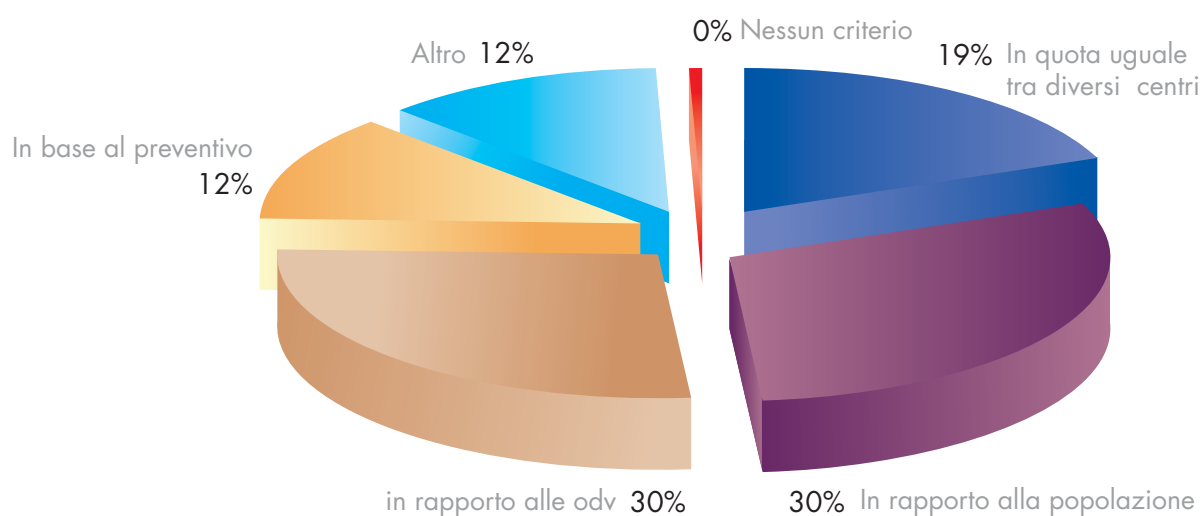
Va comunque tenuto presente che spesso, quando gli indirizzi vengono espressi dai Co.Ge., sono in realtà attinenti aspetti più di tipo formale (criteri di legittimità e di tipo metodologico) che sostanziale (indirizzi di carattere generale e/o specifico rispetto alle azione da intraprendere): non va trascurato comunque come circa un quinto dei Centri, che ha Co.Ge. esprimenti indirizzi, sia sollecitato da indicazioni di tipo sostanziale (rapportando tale dato al totale dei Csv, si tratta di circa una realtà ogni dieci).

TIPOLOGIA DI INDIRIZZI



Quando all'interno di una stessa regione vi sono più Csv, il Comitato deve individuare i criteri sulla cui base ripartire i fondi. Nel 2005 sono stati in maggioranza usati due criteri per misurare la domanda potenziale di servizi ai Csv: la popolazione residente (29,8%) o il numero delle organizzazioni di volontariato presenti (27,3%). Vi è poi un 20% circa dei Centri che è interessato da un criterio di ripartizione basato sulla numerosità dei Csv presenti sul territorio regionale.

CRITERI UTILIZZATI DAL COMITATO DI GESTIONE PER LA RIPARTIZIONE DEI FONDI (PIÙ RISPOSTE)





La situazione cambia a seconda dell’area del Paese e appare peculiare al Centro, dove esistono principalmente Csv regionali. Il Sud è il contesto in cui più contano i criteri relativi al rapporto con la popolazione o alle organizzazioni di volontariato presenti.

Tab. 6.6 Criteri utilizzati dal Comitato di gestione per la ripartizione dei fondi
riepilogo per Ripartizione (più risposte)

Ripartizione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Nessun criterio	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,5%
In quota uguale tra diversi centri	13,9%	23,5%	33,3%	19,2%	19,0%
In rapporto alla popolazione	30,4%	23,5%	0,0%	40,4%	29,8%
In rapporto alle Odv	30,4%	23,5%	0,0%	30,8%	27,3%
In base al preventivo	13,9%	13,2%	66,7%	0,0%	11,7%
Altro	11,4%	14,7%	0,0%	9,6%	11,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dati raccolti su base regionale

In tale contesto va sottolineato come spesso siano più di uno i criteri in base ai quali vengono ripartiti i fondi. Nella tabella sottostante diamo appunto conto di tale realtà indicando per quelle regioni ove insistono più CSV quanti e quali sono i criteri di riparto utilizzati.

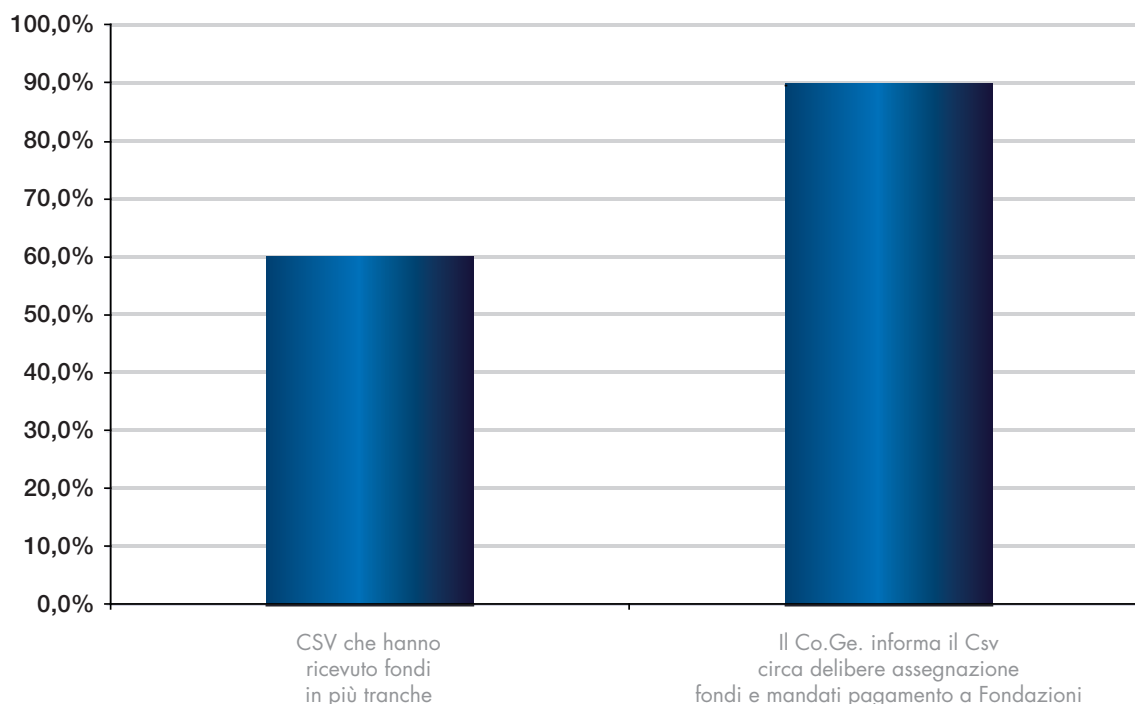
Tab. 6.7 Criteri utilizzati dal Comitato di gestione per la ripartizione dei fondi
riepilogo per regione (più risposte)

Regione	In quota uguale tra i diversi centri	In rapporto alla popolazione	In rapporto alle odv	In base al preventivo	Altro
Piemonte	No	Si	Si	No	Si
Lombardia	Si	Si	Si	Si	No
Veneto	Si	Si	Si	No	No
Friuli V. Giulia	No	No	No	No	Si
Liguria	No	Si	Si	No	No
Emilia-Romagna	Si	Si	Si	Si	Si
Umbria	No	No	No	Si	No
Lazio	Si	No	No	Si	No
Abruzzo	No	Si	Si	No	Si
Molise	No	Si	Si	No	No
Campania	Si	No	No	No	No
Puglia	No	Si	Si	No	No
Calabria	Si	Si	No	No	No
Sicilia	No	Si	Si	No	No



Infine l'erogazione dei fondi viene spesso distribuita in diverse *tranche*, la cui attribuzione il più delle volte slitta sino all'anno successivo di competenza. Nonostante il decreto che regola il funzionamento dei Co.ge. e dei Centri preveda diversamente, è addirittura **del 59,5% la percentuale dei casi in cui l'erogazione non avviene in un'unica soluzione (bensì in media tramite 2,5 tranche)**. Tale dato è comunque nettamente migliore rispetto a quello del 2004, visto che a quella data erano l'87,5% le realtà interessate da pagamenti in più tranche.

MODALITÀ DI GESTIONE DEI FONDI DA PARTE DEI CO.GE



Di nuovo il dato medio nazionale nasconde situazioni molto diversificate: tutti i Centri della Terza Italia sono sottoposti ad una ripartizione dei fondi di competenza in più tranche, mentre tale situazione si verifica solo nella metà circa dei casi al Nord-Ovest ed in un terzo al Sud.

Tab. 6.8 Modalità di gestione dei fondi da parte dei Co.Ge - riepilogo per Ripartizione

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
CSV che hanno ricevuto fondi in più tranche	52,0%	100,0%	100,0%	32,1%	59,7%
N° medio di tranche in un anno	2,0	3,0	2,2	2,3	2,5
Il Co.Ge. informa il Csv circa delibere assegnazione fondi e mandati pagamento a Fondazioni	100,0%	88,9%	100,0%	78,6%	89,6%



6.3. TRASPARENZA, GARANZIE E RENDICONTAZIONE VERSO IL VOLONTARIATO E LA COMUNITÀ

Il ruolo di direzione e controllo da parte delle organizzazioni di volontariato dei Csv voluto dal legislatore, ha permesso nella laboriosa fase di avvio dei Csv, durata dieci lunghi anni, di dare una prima decisiva risposta ai problemi di qualità dei servizi e di rispondenza ai bisogni del volontariato. Queste infatti hanno potuto agire sia attraverso gli organi sociali degli enti gestori dei Csv, sia attraverso forme di consultazione, nelle quali è stato coinvolto il volontariato attivo a livello locale.

L'intervento diretto del mondo del volontariato nella gestione e nell'indirizzo dell'attività dei Csv costituisce dunque, ancora oggi, un prezioso ed importante valore, che è a fondamento del ruolo e delle competenze dei Csv stessi. D'altra parte questi hanno acquisito negli anni strategie e strumenti idonei per informare ed allo stesso tempo garantire adeguati livelli qualitativi ai servizi offerti ad ogni singola organizzazione di volontariato: un esempio significativo è costituito dalla proposta di regolamenti e carte dei servizi, in continua crescita.

In questo sforzo di trasparenza non bisogna dimenticare il lavoro che si è avviato, su impulso e coordinamento di Csv.net, nella redazione dei bilanci sociali. Anche più importante è il metodo con cui si punta ad un'ampia partecipazione delle organizzazioni di volontariato coinvolte non solo per il tramite della diffusione dei bilanci, ma anche grazie ad una partecipazione allargata fin dalla fase redazionale.

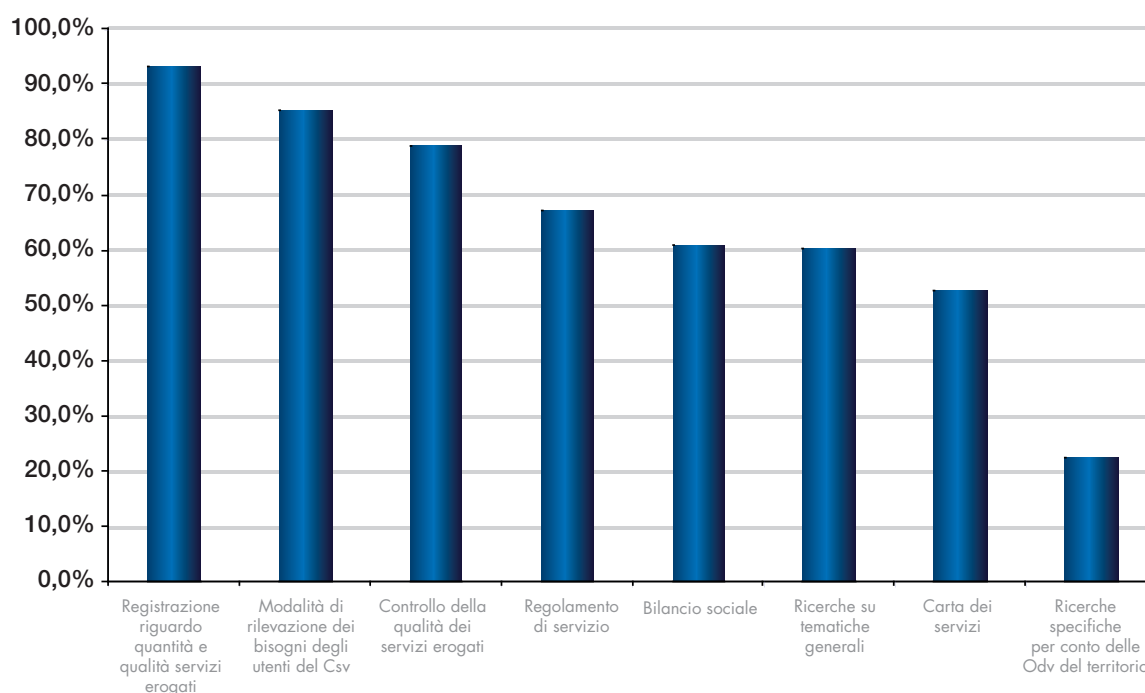
Analizziamo quindi nello specifico quali sono i principali strumenti di rendicontazione sociale, di valutazione e di monitoraggio introdotti:

- la registrazione riguardo la quantità e la qualità dei servizi erogati appare ormai una modalità diffusa di catalogazione delle informazioni (93,4%);
- ben oltre i quattro quinti dei Centri hanno attivato modalità di rilevazione dei bisogni degli utenti del Csv (85,5%);
- il controllo della qualità dei servizi erogati viene realizzato in varia forma dal 78,9% delle realtà;
- i due terzi dei Centri ha un regolamento di servizio (67,1%), mentre circa sei realtà su dieci (61%) hanno adottato un bilancio sociale;
- la metà dei Csv ha una Carta dei servizi (52,6%);
- infine non è affatto da trascurare l'attività di ricerca su tematiche sia generali inerenti il volontariato (60,5%) che specifiche per conto delle organizzazioni del territorio (22,4%).





STRUMENTI DI VALUTAZIONE E DI MONITORAGGIO INTRODOTTI



Il differente livello di maturazione, di attività e di esperienza dei Centri, che viene in genere a coincidere con la collocazione territoriale degli stessi, ci offre in genere un quadro in cui:

- i Csv del Centro-Nord sono più attivi e hanno introdotto più spesso strumenti diversificati di rendicontazione e monitoraggio; la situazione all'interno di questa area è abbastanza omogenea sotto questo profilo (anche se ad esempio, per quanto riguarda la redazione di bilanci sociali, la Terza Italia sia più avanti);
- i Centri del Sud stanno investendo risorse ma appaiono sotto molti punti di vista ancora relativamente più carenti di strumenti di valutazione, monitoraggio e rendicontazione.

Tab. 6.9 Strumenti di valutazione e di monitoraggio introdotti - riepilogo per Ripartizione

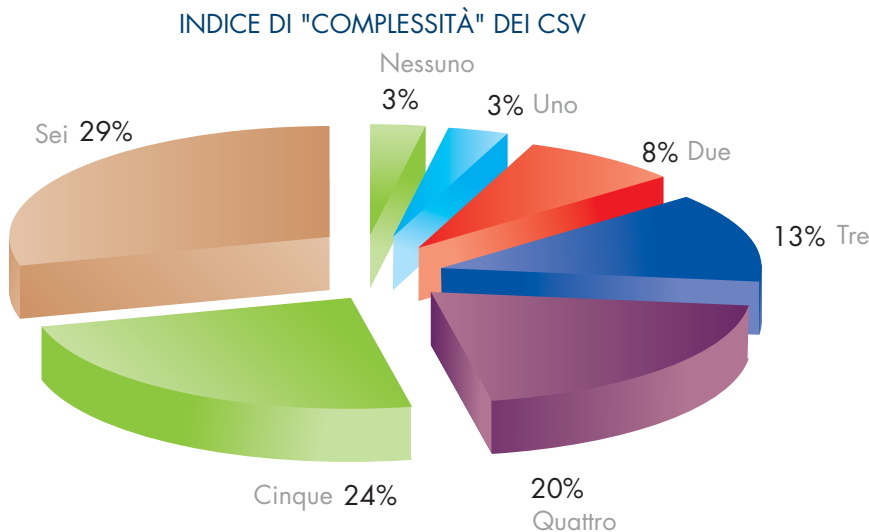
Ripartizione	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Italia
Registrazione riguardo quantità e qualità servizi erogati	96,0%	94,1%	100,0%	89,3%	93,4%
Modalità di rilevazione dei bisogni degli utenti del Csv	88,0%	94,1%	100,0%	75,0%	85,5%
Controllo della qualità dei servizi erogati	76,0%	82,4%	100,0%	75,0%	78,9%
Regolamento di servizio	68,0%	70,6%	100,0%	57,1%	67,1%
Bilancio sociale	56,0%	88,9%	83,3%	42,9%	61,0%
Ricerche su tematiche generali	80,0%	52,9%	66,7%	46,4%	60,5%
Carta dei servizi	60,0%	47,1%	50,0%	50,0%	52,6%
Ricerche specifiche per conto delle Odv del territorio	28,0%	35,3%	50,0%	3,6%	22,4%

Dati di 76 centri su 77

Anche per quanto concerne gli strumenti di valutazione sopra riportati, escluse le ricerche, si è tentato di classificare i singoli Centri sulla base del numero degli strumenti utilizzati:



- oltre la metà delle realtà (54%) ne ha introdotti e ne impiega almeno cinque (su sei), e si è quindi dotata di un ampio bagaglio di meccanismi per monitorare le proprie modalità e capacità di azione;
- all'opposto solo nel 5-6% circa dei casi tale capacità appare più ridotta, avendo a disposizione al massimo uno strumento;
- in una situazione intermedia vengono a trovarsi quel terzo di realtà che stanno impiegando dai tre ai quattro strumenti differenti.



Il Centro, grazie probabilmente alla presenza di assetti gestionali su base regionale più che provinciale, è l'area in cui più forte è stato l'investimento in strumenti sofisticati e differenti di controllo, valutazione e rendicontazione sociale: non vi è realtà che non impieghi almeno 5 strumentazioni differenti.

Segue il Nord, da questo punto di vista più omogeneo al suo interno, in cui circa 6 Centri su 10 hanno un elevato livello di complessità e pochi si accontentano di impiegare una ridotta strumentazione.

Il Sud, per ragioni già più volte sottolineate, appare l'area in cui più forte dovrà essere l'investimento in modalità di rendicontazione e soprattutto valutazione / monitoraggio in futuro, anche se già vi sono oltre il 35% delle realtà che si sono dotate di una strumentazione molto sofisticata.

Tab. 6.10 Indice di "complessità" dei Csv
riepilogo per Ripartizione

Ripartizione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Massimo Uno	4,0%	-	-	10,7%	5,2%
Due	16,0%	11,8%	-	-	7,9%
Tre	12,0%	11,8%	-	17,9%	13,2%
Quattro	8,0%	17,6%	-	35,7%	19,7%
Cinque	20,0%	17,6%	66,7%	21,4%	23,7%
Sei	40,0%	41,2%	33,3%	14,3%	30,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

dati di 76 centri su 77